Office of the Commissioner of Official Languages

Commissariat aux langues officielles

ANNUAL REPORT 2005-2006

OFFICIAL LANGUAGES IN CANADA:
Taking on the New Challenge

To reach the Office of the
Commissioner of Official Languages,
dial toll-free 1 877 996-6368.

Illustrations by Bado

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2006

Cat. No.: SF1-2006
ISBN: 0-662-49172-6

For a listing of any errors or omissions in this publication found
subsequent to printing, please visit our Web site at www.ocol-clo.gc.ca.

Printed on
recycled paper

"Last year will be remembered as a turning point for official languages in Canada. The amendments brought to the Official Languages Act *in November 2005 do indeed point to the new course the Government of Canada must follow to ensure the vitality of both official language communities and promote our country's linguistic duality. However, implementing these legislative changes is only one aspect of the challenge that now faces the government and the public service in order to mirror the changes in Canadian society over the last decades. In my last annual report as Commissioner, I assess the performance of government institutions and also look at the transformations that will need to occur if Canada is to maintain its course towards the equality of both linguistic communities."*

THE TEXTURE OF CANADA

A fabric is woven of many threads. Those of us who speak English and those of us who speak French — ourselves made up of many different elements — have joined together to weave a social fabric called Canada. The golden fabric at the centre of the pin symbolizes the meeting place of our two linguistic communities and the richness of the dialogue between them.

Wearers of the emblem of the Office of the Commissioner of Official Languages are signifying their commitment to fostering harmonious human relations between the English-speaking and French-speaking components of Canada's social fabric.

106-04537/

THE SPEAKER OF THE SENATE
Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the Annual Report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours respectfully,

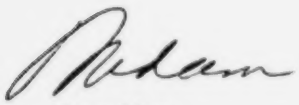
Dyane Adam

THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS
Ottawa

Mr. Speaker,

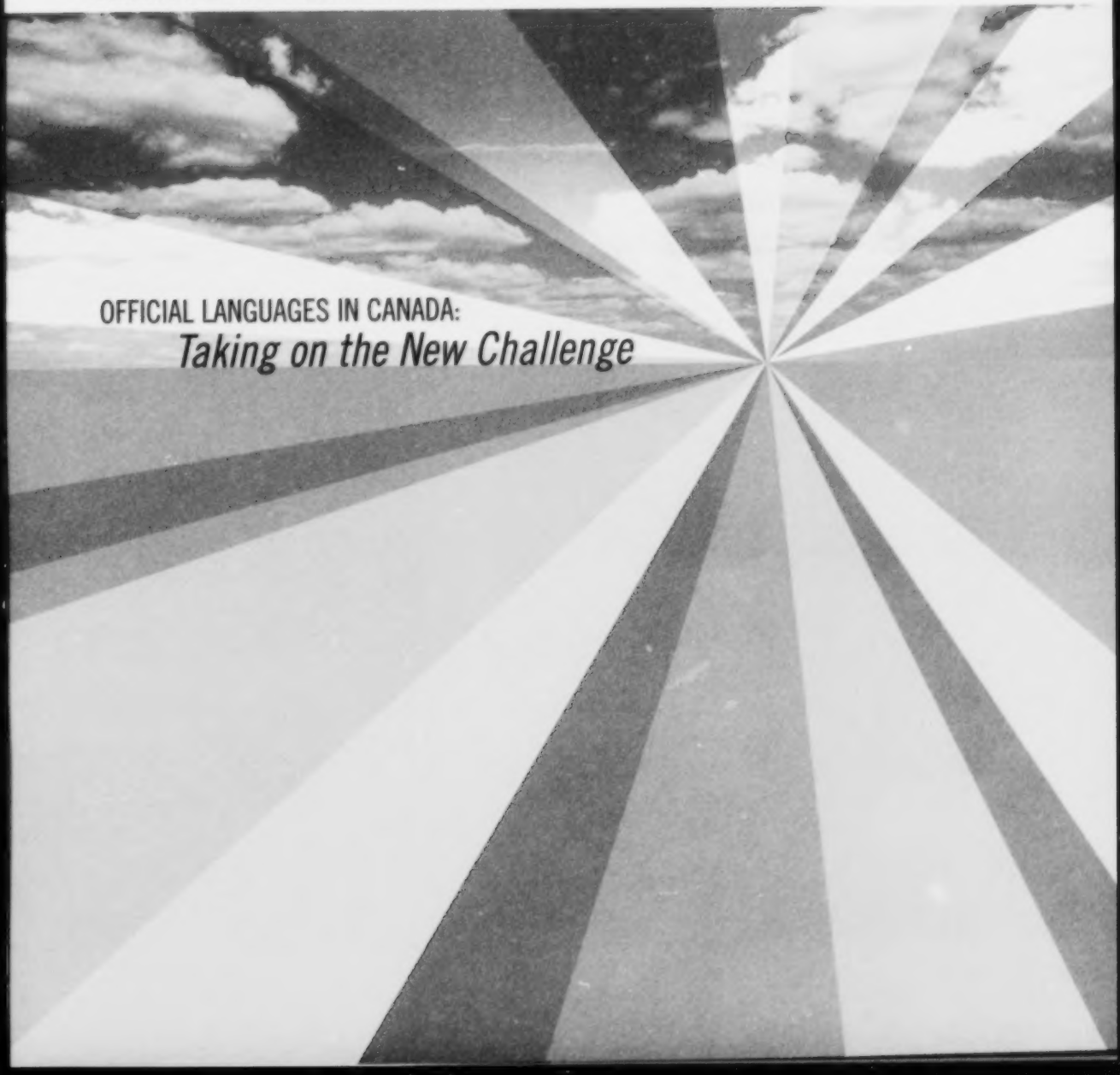
Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the Annual Report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours respectfully,



Dyane Adam

ANNUAL REPORT 2005-2006



EXECUTIVE SUMMARY

The Commissioner of Official Languages presents in the following pages her seventh and final annual report.

This report addresses a number of issues that have been at the core of the Commissioner's work throughout her mandate, and concludes her series of annual reports, including the 2004-2005 overview of the past 35 years since the adoption of the *Official Languages Act* (the Act). That recapitulative report clearly showed that although a good deal of progress has been made, much remains to be done.

Unlike the 2004-2005 report, this document is mostly prospective in nature. Its first section is devoted almost exclusively to official languages issues that will have to be addressed in the future. As such, it perpetuates the importance of her role as an agent of change, which the Commissioner has always viewed as one of her central functions throughout the course of her mandate.

This report is set against the backdrop of an evolving Canada. Contributions continually being made by new Canadians, in addition to many other influences both at home and abroad, are changing the cultural climate of the country. At the same time, linguistic duality is more firmly rooted than ever before as a fundamental value of Canadian society. Just as with cultural diversity, linguistic duality is a defining trait of the contemporary Canadian identity and personality. However, this report points out that the decisions and actions of our political and administrative leaders do not always reflect this central social value—and as a consequence, equality of English and French is by no means a given in today's society. Furthermore, too often, the actions of government officials are restricted to following the letter of the Act rather than its spirit. It is clear that the federal government must re-examine its approach in order to fully integrate linguistic duality in all government activities, both in Canada and abroad. In turn, Canadian society as a whole must benefit from such efforts. Like cultural diversity, we must see linguistic duality as a source of social reinforcement.

It is true that better legislative tools are now available to the federal government and official language minority communities to help them build the future of linguistic duality. Adopted in November 2005 after a lengthy process, Bill S-3 succeeded in strengthening the *Official Languages Act* by imposing new obligations on all federal institutions. These institutions must better equip stakeholders and work to enhance the vitality of official language minority communities. Federal institutions must also be more active in promoting English and French within Canadian society. The adoption of Bill S-3 presents an ideal opportunity for change and lays the groundwork for renewed hope in the area of official languages.

Federal institutions must better coordinate their actions, demonstrate strong leadership, and be more attentive to the vitality and development of official language communities by putting in place new governance mechanisms. Horizontal governance is an efficient means that can be used to enhance the development of communities and promote linguistic duality. It fosters more effective relations between the federal government and representatives of the society at large. It also encourages stronger cooperation and greater involvement on the part of all stakeholders to build a prosperous and united Canada.

Similarly, in light of a number of recent changes to the Act, the debate surrounding the regulatory framework of official languages should be reopened. The 1992 *Official Languages Regulations (Communications with and Services to the Public)* have served their purpose and no longer reflects contemporary realities. One must see the need for their modernization as a means to correct current limitations affecting services provided to citizens in the official language of their choice. In addition to the requirement for modernizing the 1992 *Regulations*, there is a need to examine the relevance of adopting new regulations aimed at clarifying the implementation of obligations set out under other Parts of the Act.

In order to fully carry out their roles in the area of official languages, federal institutions must fulfill their obligations under the *Official Languages Act*. Based on studies and audits carried out in 2005-2006, the federal government seems successful in developing plans and some administrative procedures to meet its obligations. However, although the means may be in place, progress in terms of results is still insufficient. It is clear even to the casual observer that linguistic duality has not been genuinely integrated into the organizational culture of most public institutions. For example, in regards to services to the public, there has been a leveling-off in terms of the quality of service and even, in some cases, a decline. Similarly, in the case of language of work, there seems to be an inability to surpass existing performance benchmarks. As such, equal treatment for both linguistic groups still seems to be some way off.

With respect to the *Action Plan for Official Languages*, this report highlights the fact that the Action Plan does produce some positive results, depending on the sectors and linguistic communities targeted. At the halfway point, some sectors, such as health, have recorded some tangible results; however, other sectors, such as education, are significantly behind. Stronger political and administrative leadership will be needed to meet the goals of Canadian linguistic policy and those of the Action Plan.

The Commissioner sets out the following four recommendations to move Canada towards substantive equality of both official languages.

RECOMMENDATIONS

That the Minister of Official Languages ensure the efficiency of the horizontal governance mechanisms by drawing on basic proven principles such as the sharing of knowledge and resources, mutual trust between stakeholders, and sound management.

That the President of the Treasury Board, for the purpose of establishing adapted, coherent and effective official languages regulations within the government:

- Modernize the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* to allow Canadians to receive services of equal quality in the official language of their choice.
- Examine the relevance of adopting new regulations that aim to specify the implementation of the obligations set out in other Parts of the *Official Languages Act*, particularly Parts V and VII.

That the Minister of Official Languages ensure that all federal institutions, within their respective mandates, establish a strategy to foster the vitality of official language minority communities that includes:

- Developing, with the active and sustained participation of communities, indicators for the vitality of the communities that corresponds to their needs.
- Establishing means of collecting data and disseminating research on vitality, with an aim to inform federal institutions, communities and other partners.
- Demonstrating how they incorporate the development and growth of the communities into their policies and programs and their research plans.
- Evaluating programs, taking into account the results on the development of official language communities.
- Devoting particular attention to research-based funding agencies.

That the Minister of Official Languages initiate a dialogue with the various stakeholders in Canadian society to identify the measures to take in order to fully integrate the fundamental values of linguistic duality and cultural diversity into our governance models, and derive the full benefits that flow from them.

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUCTION

CHAPTER ONE: AMENDING THE ACT—A POSITIVE TURNING POINT

Bill S-3: a long and winding road 6
Why did Part VII need to be changed? 8
The road ahead 9
Conclusion 10

CHAPTER TWO: HORIZONTAL GOVERNANCE

Towards enhanced co-operation in the area of official languages 13
The benefits of horizontal governance 13
The main mechanisms and examples of horizontal governance 14
Internal horizontality: interdepartmental co-operation is growing 15
The challenges of horizontal governance 16
Governance with communities: the basic principles 17
Basic principles of effective co-operation 19
Conclusion 21

CHAPTER THREE: TOWARDS NEW OFFICIAL LANGUAGES REGULATIONS

Setting the record straight 25
The current regulatory framework 26
The 1992 Regulations: ill-adapted to contemporary reality 26
Problems with the application of numerical criteria 27
Towards more coherent and effective regulations 28
Guiding principles that should inspire new official languages regulations 30
Conclusion 31

CHAPTER FOUR: EVALUATING THE VITALITY OF COMMUNITIES

Background 35
Community 36
Vitality 36
Evaluating vitality and its indicators 37
Stakeholders 38
Courses of action 39

CHAPTER FIVE: LINGUISTIC DUALITY, CULTURAL DIVERSITY AND CANADA IN THE 21ST CENTURY 43
A country stretching out before us 43
Canada: linguistically dual and culturally diverse 44
A changing Canada 46
Leadership and governance 48

ENSURING COMPLIANCE 53

CHAPTER SIX: MIDTERM REPORT ON THE ACTION PLAN AND ROLES OF KEY INSTITUTIONS IN THE MANAGEMENT OF OFFICIAL LANGUAGES 57
Introduction 57
Action Plan and Midterm Report 57
Assessment of key institutions 60
Conclusion 62

CHAPTER SEVEN: PERFORMANCE REPORT CARD FOR INSTITUTIONS AND SUCCESS STORIES 65
Introduction 65
Performance report card for federal institutions 65
Portfolio: Economy-Transport-Security 67
Portfolio: Social-Cultural-Other Institutions 70
Showcase of success stories for 2005-2006 78

CHAPTER EIGHT: INVESTIGATIONS AND AUDITS 85
Introduction 85
Analysis of complaints 85
Complaint analysis by theme 89
Audits and follow-ups 94
Conclusion 96

CONCLUSION 99
A final word 100

INDEX 103

INTRODUCTION

This Annual Report for 2005-2006 marks the end of Dyane Adam's mandate as Commissioner of Official Languages and offers a new perspective on language renewal.

The Commissioner began her seven-year term on the cusp of a new millennium. It has been a period of accelerating change in Canadian society and throughout the world.

From her first days in office, the Commissioner set the tone for her mandate by pointing out the federal government's flagrant lack of leadership and commitment in the area of official languages and underscored the serious impact of successive reorganizations. She denounced superficial and short-lived progress, as well as inertia and complacency.

The Commissioner issued an urgent call for action. It was crucial to bring about cultural change in the public service and in society as a whole to advance the fundamental value of Canada's linguistic duality. She felt that the Office of the Commissioner had to intensify its efforts and play a more important role as a key agent leading this change. She began by defining the main issues to guide the work of the Office of the Commissioner. The resolution of these issues is essential to ensure the full vitality of official language minority communities in Canada and the true equality of English and French in our country.

One key objective was to make the **implementation of the *Official Languages Act* (the Act)** more effective and comprehensive. Another was to take corrective action in favour of communities in order to enforce the **right to minority language education**. Other goals included: promoting **equality of English and French in society, health** and **social services,** and **youth; immigration;** and **community development**.

These issues were at the heart of the Commissioner's work throughout her mandate. Several of these efforts were successful, as attested by the 2003 *Action Plan for Official Languages*. Indeed, this Action Plan took up many of the themes the Commissioner outlined at the beginning of her mandate. As for the recent adoption of Bill S-3, there is no doubt that the Commissioner's repeated interventions seeking to clarify the obligations of federal institutions under Part VII of the Act weighed in the balance.

Overall, the key objectives are still timely and are addressed throughout this report. Since the adoption of the Act over 35 years ago, much has been accomplished in regards to official languages, but much still remains to be done.

This report is released at a time when our country's linguistic and cultural makeup is undergoing a profound transformation. Globalization, the information age, the knowledge society and technological innovation all suggest that there are new and ever-growing forces at play. The linguistic makeup of our country is also evolving due to an increase in mixed marriages between Anglophones and Francophones, the influence of newcomers, the demographic profile of rural and urban regions, and the increased role of the provinces and territories in community development. These are crucially important realities for the future of our country's language policies.

The first part of this report is made up of five chapters. Chapter 1 deals with amendments to Part VII of the Act and their historic importance in the development of official language minority communities and in the progress towards equality in status and use of English and French within Canadian society.

The second chapter continues a process of reflection undertaken some time ago on the governance of official languages. It offers ideas on the respective roles of government and non-governmental organizations in the area of official languages and suggests ways that citizens can take part in the development of policies that affect them. Moreover, establishing efficient means of consultation between the government and official language communities and other parties with a stake in linguistic duality is a requirement made clearer by the amendments brought to Part VII of the Act.

Chapter 3 addresses the regulatory framework of official languages. Given the levelling-off witnessed with respect to the delivery of services to the public and the stagnation in the area of language of work—as shown in the second part of this report—the Commissioner believes it is now time to review the regulatory or administrative framework that guides federal institutions' actions. The Commissioner points out the main areas requiring improvement and the principles that should guide the government in modernizing the *Official Languages Regulations (Communications with and Services to the Public)*. She also recommends that the government explore the appropriateness of adopting new regulations to specify the implementation of requirements contained in other Parts of the Act.

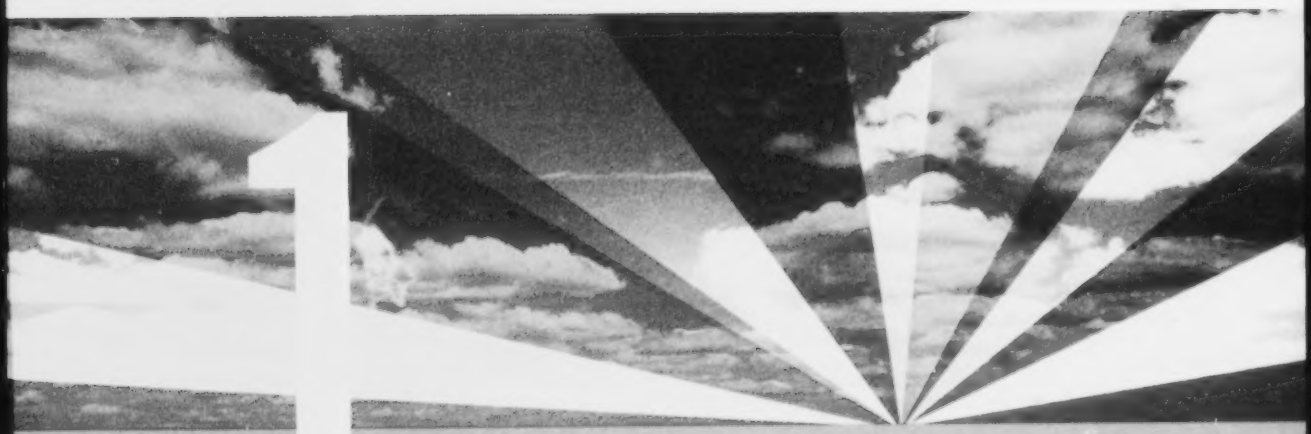
By reinforcing the scope of Part VII, the government and its institutions will improve their knowledge of official language communities, which will allow them to adopt policies better suited to the needs of the communities. Therefore, the fourth chapter offers observations on the vitality of official language minority communities and, in particular, our ability to recognize factors of vitality, to evaluate them, and to find ways to strengthen this ability within our communities.

Linguistic duality and cultural diversity are fundamental characteristics of Canadian society. It is essential for these values to guide the government's efforts in all sectors. The fifth chapter offers thoughts on better ways to integrate linguistic duality and cultural diversity into the governance framework of Canadian society.

The second part of the report addresses issues of compliance with the Act and the Commissioner's role in that respect, both as language ombudsman and as auditor.

Chapter 6 deals with the role and performance of key institutions in official languages management, as well as the *Action Plan for Official Languages* and its midterm report. Chapter 7 presents the report card for federal institutions and a showcase of success stories. Finally, Chapter 8 analyzes complaints received and audits and follow-ups performed throughout the fiscal year.

In short, the Commissioner's final Annual Report looks both to the future, by offering a number of benchmarks and suggesting areas for renewal and consolidation, and to the recent past, by appraising the work and evaluating the performance of certain federal institutions during the 2005-2006 fiscal year.



CHAPTER ONE
AMENDING THE ACT—A POSITIVE TURNING POINT

AMENDING THE ACT—A POSITIVE TURNING POINT

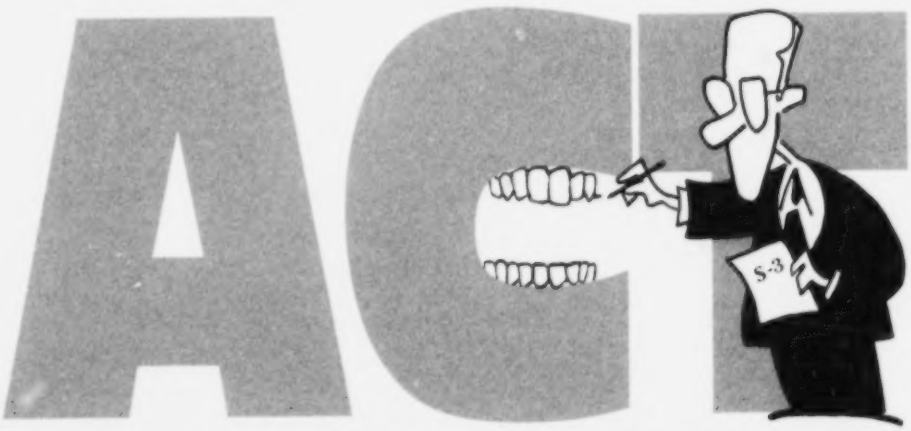
The House of Commons and Senate made a historic decision by passing Bill S-3 in November 2005.

The bill succeeded in strengthening the *Official Languages Act* (the Act) by imposing new obligations on all federal government institutions.[1] Consequently, these institutions now have the duty to take "positive measures" to enhance the vitality of English and French communities in Canada and to foster full recognition and use of both English and French in Canadian society (promotion of linguistic duality). Federal departments and agencies must also demonstrate that their policies, programs, guidelines and priorities take into consideration the interests and needs of official language minority communities and contribute to promoting full recognition of both official languages in Canadian society. If there has been a violation of these obligations, an application to the court is now possible.

This legislative change effectively settles the old debate surrounding the implementation of Part VII of the Act of 1988, particularly of section 41.

The ambiguity that once existed regarding the legal scope of the government's fundamental commitment under this Part of the Act is now clearly removed. The amendment represents a significant change, or as the Commissioner put it, "a positive turning point." Positive because this legislative amendment gives rise to a renewed sense of hope about the prospect of enhancing the vitality of official language communities and encouraging the promotion of linguistic duality. A turning point because the long-awaited shift in attitude is now supported by a clearly expressed legislative will. Other important changes can be foreseen and will certainly follow.

In this chapter, we review the series of important events that led to the passage of Bill S-3. We then describe in greater detail why it was so important to amend the Act. Finally, we outline the measures that the government and institutions must take in order to implement the new provisions of Part VII.



GIVING THE OFFICIAL LANGUAGES ACT SOME TEETH

[1] In this report, the term "federal institutions" designates all institutions of Parliament or the Government of Canada that are subject to the *Official Languages Act*, that is to say, departments, agencies, Crown corporations and organizations, including those that have been privatized (such as Air Canada), unless otherwise expressly noted.

Wording of the legislative changes (Bill S-3) in bold

41. **(1)** The Government of Canada is committed to *(a)* enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and *(b)* fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society. (This section remains unchanged but is renumbered as subsection (1) of section 41.)

41. **(2) Every federal institution has the duty to ensure that positive measures are taken for the implementation of the commitments under subsection (1). For greater certainty, this implementation shall be carried out while respecting the jurisdiction and powers of the provinces.**

41. **(3) The Governor in Council may make regulations in respect of federal institutions, other than the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Ethics Commissioner, prescribing the manner in which any duties of those institutions under this Part are to be carried out.**

77. (1) Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty under sections 4 to 7, sections 10 to 13 or Part IV, V **or VII**, or in respect of section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

BILL S-3: A LONG AND WINDING ROAD

In many ways, the debate surrounding the meaning and scope of the obligations of federal institutions with respect to official languages goes back to the 1982 adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* which, among other things, recognized the equality of English and French in Canada and guaranteed the linguistic rights of all Canadians.

This was followed in 1988 by the passage of the new *Official Languages Act*, which ensured the full implementation of all language rights guaranteed by the Charter. Official language communities enthusiastically greeted this new piece of legislation and, along with it, the Government of Canada's promise to enhance their vitality and development and to promote linguistic duality.

However, the actions that were to flow from the commitments spelled out in the new Part VII of the Act turned out to be half-hearted and, at best, haphazard. Often they were the outcome of goodwill gestures on the part of individual ministers or senior bureaucrats. And when the players change, the whole game returns to square one.

Faced with this reality, in March 1994 Commissioner Goldbloom initiated a study of the implementation of Part VII by the government and 58 federal institutions. Five months later, the Right Honourable Jean Chrétien announced the adoption of a ministerial accountability framework, whereby 27 designated federal institutions would be required to consult the communities and develop an action plan for the application of Part VII to be submitted to the Minister of Canadian Heritage.

Federal government institutions continued to have difficulty, however, in understanding the extent of their obligations and fulfilling them. Signs of progress were few and far between.

In February 1996, the Commissioner published *A Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act, 1988*.[2] In his study, he attempted to shed some light on the subject by making the following observation:

> "Part VII is about fairness and equity. Equity for minority official language communities who suffer disadvantages and do not derive from federal policies and programs all of the benefits that majorities do. The purpose of Part VII is to remedy those disadvantages, and to ensure fair treatment. It requires changing the way these policies and programs are currently being conceived, adopted and implemented."

In June 1996, the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Official Languages concluded that immediate action had to be taken to strengthen the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*. Among other things, the Committee recommended that the central agencies play a more active role and that all federal institutions work together more co-operatively.

Later, in his 1998 annual report, the Commissioner said: "Ten years after the Act came into force we find that the federal government's support for the vitality and development of the communities has scarcely increased; in fact, direct financial support has decreased."

A Major Omission: Promoting Linguistic Duality

The Commissioner reiterates that when "positive measures" are at issue, it is important not to lose sight of all the obligations contained in the new Part VII. In fact, the federal government and its institutions have the obligation to foster the full recognition and use of both English and French in Canadian society (linguistic duality) and equally to enhance the vitality of English and French minority communities in Canada and support their development.

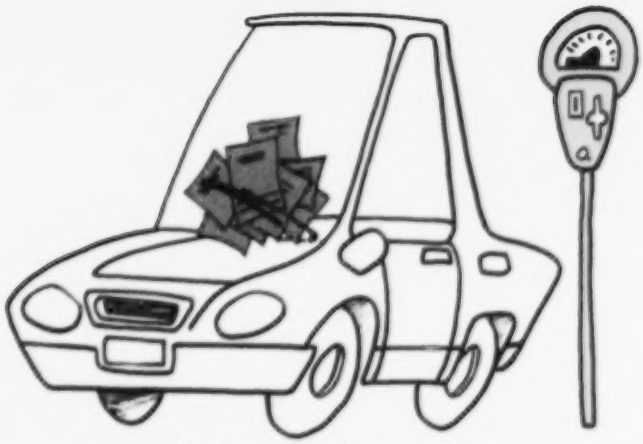
Bridging the Gap: From Oblivion to the Rule of Law, a 1999 study by Senator Jean-Maurice Simard, proposed that a minister be appointed to oversee the government-wide implementation of Part VII. In 2001, the federal government designated a minister responsible for official languages.

Meanwhile, the Commissioner, on behalf of the communities, turned to the courts, and there it was confirmed that the federal government saw Part VII of the Act only as a political commitment,[3] that is, a commitment that imposes no obligation to act on the part of federal institutions and creates no specific enforceable right.

> "The federal government's commitment to promoting the vitality of Canada's English- and French-speaking minorities is binding on all federal institutions. To the best of our knowledge, no federal institution has yet developed an overall plan for action on this statutory commitment nor is there a plan at the government-wide level. When the federal government decides to adopt, revise or do away with a policy or program, what provision does it make for review of the effects of those policies and programs on the vitality of these minorities? How will it incorporate this element in its ongoing program evaluation and decisional process? Where do the responsibility centres lie?"
>
> Excerpt from the Annual Report of the Commissioner of Official Languages (1992).

[2] Office of the Commissioner of Official Languages, *A Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act, 1988*, 1994.

[3] See *Canada (Commissioner of Official Languages)* v. *Canada (Minister of Justice)*, 2001 F.C.T. 239, also known as the case of the "Contraventions Act." In its study, the government clearly expressed its position concerning the declaratory nature of the commitment in Part VII.



FEDERAL INSTITUTIONS CLAIM THEY DO NOT HAVE A DUTY TO ACT.

In her second annual report (2000-2001), Commissioner Adam examined the scope of Part VII of the Act, in light of federal institutions' claims that they do not have a duty to act. The Commissioner urged the goverment to set out clear guidelines in order to remove any ambiguities regarding the interpretation of the provisions of Part VII of the Act. In her annual report the following year, she formally recommended that the government define the legal scope of the commitment put forth in Part VII as it concerns official language communities.

In March 2003, Mr. Chrétien introduced an *Action Plan for Official Languages*. The plan contained an accountability and coordination framework that specified the responsibilities of ministers and federal institutions with respect to Part VII. Despite some laudable efforts, however, the same problem persisted: this framework was subject to the vagaries of government decision making.

The Commissioner thereafter intensified her efforts to have the government clarify by statutory or legislative means the obligations of federal institutions with respect to Part VII. In her annual reports of 2002-2003 and 2003-2004, she reiterated her recommendation that the government clarify the legal scope of the commitment regarding official language communities. Both in the Senate and the House of Commons, parliamentary committees were committed to moving forward on this issue.

Ultimately, it is the Honourable Jean-Robert Gauthier who deserves the credit for having proposed strengthening the *Official Languages Act*. From the time his first bill was introduced in 2001 until the passage of Bill S-3 in November 2005, the Senator worked tirelessly to strengthen this part of the Act. The Commissioner supported the four bills on the occasion of her appearances before the parliamentary committees responsible for studying them. The government and Parliament retained the amendments proposed by the Commissioner during the appearances leading up to the passage of the bill.

In the end, Parliamentarians came to recognize the importance of clarifying, once and for all, the scope of the commitment made by the federal government in Part VII.

WHY DID PART VII NEED TO BE CHANGED?

We have just seen that the ambiguity surrounding the meaning and scope of Part VII of the Act allowed the machinery of government to grind on for years after 1988 without paying much attention to its commitments. At last it became essential that these commitments be more clearly defined.

As a result, federal institutions now have positive obligations to ensure that substantive equality is achieved. The Supreme Court of Canada best explained the principle of substantive equality in its *Beaulac* judgment of 1999:

> "This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State; [...] It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation."[1]

The Supreme Court's judgment in the *Beaulac* case should have guided the government toward a more coherent implementation of the *Official Languages Act*. Such an orientation would have been conducive to the development and growth of official language communities.

THE ROAD AHEAD

Parliament took the first step in giving the government new direction. To stay on the right path, the government must now keep a firm grip on the wheel and accelerate into the turn. The country's political leaders must be the driving force in implementing the Act. Rememoer, the journey toward change has already begun. A Privy Council memorandum of December 2005 reminded department heads of the important legislative change that came into effect with the passage of Bill S-3.

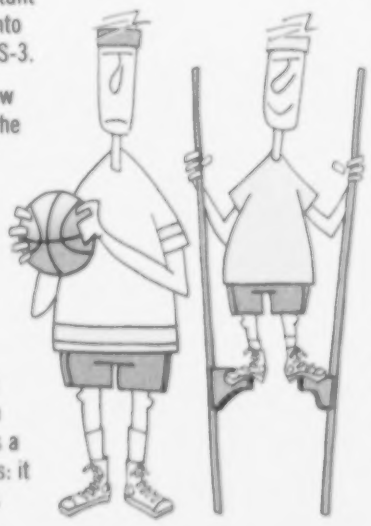
All federal institutions must now consider how they can ensure the vitality and development of official language communities and promote linguistic duality. Meeting the first objective will involve rethinking how federal institutions understand the communities and sustain relationships with them. The following chapter on horizontal governance provides a number of promising directions: it describes several mechanisms currently in place—such as simple information sessions—and suggests turning these mechanisms into opportunities for co-operation and avenues for the sharing of knowledge, expertise and resources.

The changes brought about by the amendments to the *Official Languages Act* also imply shifting some of the burden that used to be borne by the communities alone. With the adoption of Bill S-3, the federal government commits itself to finding the appropriate means and tools—namely, policies and programs—to give traction to the Act and the recent legal decisions.

Federal institutions must also work together to enhance the vitality and support the development of official language communities. In order to support the development of these communities, however, we will need to identify and adopt "developmental indicators"—the means to measure the vitality of specific communities. Chapter 4 of this report examines this subject in greater detail.

With respect to the promotion of linguistic duality, the Government of Canada and its institutions must review their commitments in light of changes to the Act. Steps should also be taken to respond to this pressing need. This subject is examined in Chapter 5.

The Government of Canada and its institutions must also respect the provisions of the accountability and coordination framework that is part of the *Action Plan for Official Languages*. Chapter 6 of this annual report examines the Midterm Report on this five-year action plan. Since the accountability framework already encompasses all federal institutions, it will surely provide a point of departure for the development of a clear and comprehensive statutory framework. (These new regulations are put forth in Chapter 3.)



TOWARDS SUBSTANTIVE EQUALITY

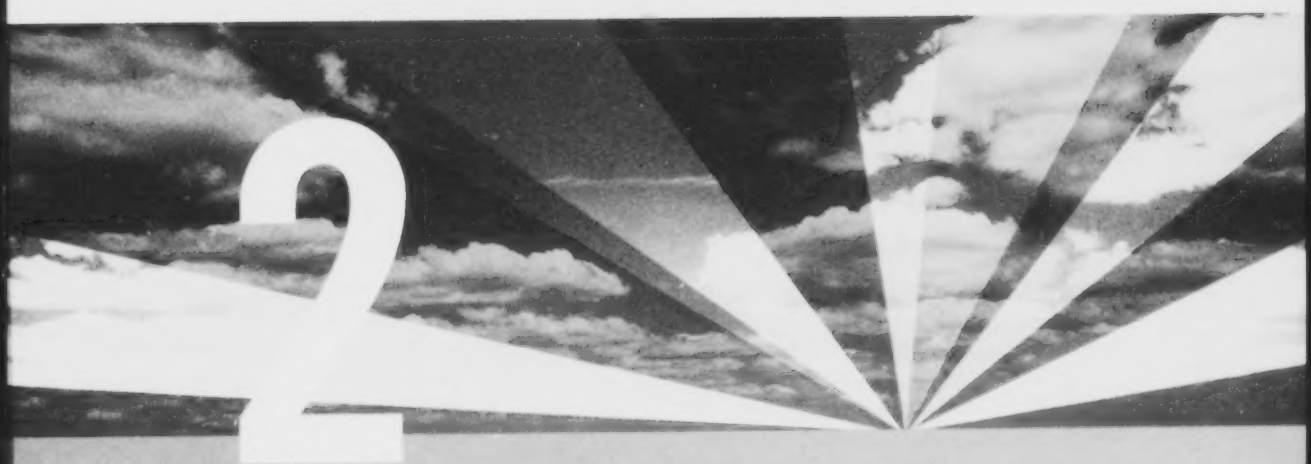
[1] *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, paragraph 24.

CONCLUSION

Bill S-3 equipped the federal government and official language communities with tools to strengthen linguistic duality in the future. From now on, federal institutions must help to make official language communities more dynamic places to work and live. They must also put in place new governance mechanisms that will enrich their understanding of what is required to promote community vitality and development.

The institutions of government must also incorporate into their policies and programs concrete measures to promote linguistic duality in Canadian society. All Canadians should have an opportunity to explore and appreciate the richness that linguistic duality brings to Canadian society as a whole.

In conclusion, the government and its institutions must ensure a more proactive management of their obligations with respect to official language communities and the promotion of linguistic duality, and must be accountable for actions taken.



CHAPTER TWO
HORIZONTAL GOVERNANCE

HORIZONTAL GOVERNANCE

TOWARDS ENHANCED CO-OPERATION IN THE AREA OF OFFICIAL LANGUAGES

Certain terms are often heard today in political and administrative circles, both in Canada and abroad. "Governance," for example, is as timely a topic in public affairs as it is among community groups and in the private sector.[5]

In a governmental context, *governance* is used specifically to describe interdepartmental co-operation. Canada's federal government is developing governance mechanisms described as "horizontal" in order to achieve complex objectives that span various departments. From this point of view, horizontal governance concerns the internal workings of the federal government and refers to coordinated government action.

Horizontal governance can also describe new mechanisms that govern the relationships between the federal government and civil society's stakeholders. It is called for when considering citizens' points of view in developing government policies and programs. Thus, the term also has an external dimension.

No matter how it is defined, horizontal governance is based on the idea that stakeholders from various environments work together to achieve common goals, making the most of each stakeholder's particular expertise, experience and knowledge.

With respect to official languages, horizontal governance takes on a broad meaning, as it now applies to the program as a whole. For federal institutions, horizontal governance must apply to communication with and services to the public as it does to language of work, equitable participation, and promotion of official languages.

That being said, this chapter is primarily limited to governance involving the promotion of official languages, that is, Part VII of the *Official Languages Act* (the Act), and in particular the commitment to official languages communities. What assessment can be made of horizontal governance in this area since its emergence barely a decade ago? Has the government implemented consistent internal mechanisms to deal with issues concerning official language minority communities? Has it established advisory mechanisms that enable these communities to have a real influence on the policies that affect them?

This, in short, is the topic of this chapter. It begins with the benefits of horizontal governance and reasons that ought to motivate the government to broaden its practice. Next follows a short description of the main mechanisms of horizontal governance and some observations on results achieved with regard to internal horizontality. This chapter then deals with some of the challenges of horizontal governance, followed by a discussion of its underlying principles. To conclude, we suggest some ways to deal more effectively with horizontal issues in the area of official languages.

THE BENEFITS OF HORIZONTAL GOVERNANCE

What benefits does the government derive from horizontal governance, and why should the government continue to broaden and improve its practice in the area of official languages?

STRENGTHENING PUBLIC POLICIES BEST SUITED TO COMMUNITIES' NEEDS

The government can properly understand and serve the public only if it is tuned in. By promoting active and sustained participation on the part of citizens,

[5] This chapter draws primarily on the following studies: Linda Cardinal and Marie-Ève Hudon, *The Governance of Canada's Official Language Minorities: A Preliminary Study*, Office of the Commissioner of Official Languages, 2001; James Lahey, Andrea D. Rounce and Norman Beaudry, *Using Horizontal Tools to Work Across Boundaries: Lessons Learned and Signposts for Success*, Canadian Centre for Management Development, 2002; Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, University of Ottawa Press, 2005; Herman Bakvis and Luc Juillet, *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*, Canada School of Public Service, 2004; Office of the Privy Council, Canada, *Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages: Mid-term Report*, 2005.

government officials build public policies on a firmer foundation. As a participatory approach, horizontal governance enables the government to better integrate the community's perspective into its policies before they are finalized.

No matter how it is defined, horizontal governance is based on the idea that stakeholders from various environments work together to achieve common goals, making the most of each stakeholder's particular expertise, experience and knowledge.

FULFILLING THE PRINCIPLES OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Horizontal governance is a good way to translate the general objectives of the Act into concrete and lasting actions—objectives that include community development and the advancement of linguistic duality.

The growing pressure to achieve results with respect to official languages is obvious. The *Action Plan for Official Languages* rightly represents the government's will to respond to this pressure. Federal institutions must take positive action in support of the growth and development of the official language communities and the promotion of linguistic duality. This cannot take place in a vacuum; departments involved must build relationships with each other as well as with stakeholders and work in co-operation with them.

PROMOTION OF MUTUAL UNDERSTANDING

"Truth emerges from the clash of ideas." This proverb illustrates well how dialogue between partners promotes understanding and co-operation.

The give-and-take involved in implementing horizontal governance tends to generate more harmonious relationships. It does not eliminate conflict, but the permanent link and the sharing of knowledge give stakeholders a better appreciation for each others' points of view and constraints. This means that public officials are more likely to understand the communities' needs, while the communities are more likely to appreciate the limitations and constraints on administrative authority.

THE MAIN MECHANISMS AND EXAMPLES OF HORIZONTAL GOVERNANCE

Apart from some sectoral initiatives in the 1980s,[6] the first significant attempt at horizontal governance goes back to 1994. At that time, the government adopted the new Accountability Framework for the implementation of sections 41 and 42, Part VII, of the Act. This framework specified that 27 federal institutions (now 33), including the Department of Canadian Heritage, would be required to consult official language communities and establish an action plan for their growth and development.

Later, in 1999, the government established the Committee of Deputy Ministers of Official Languages (CDMOL). This group was given the responsibility of providing integrated leadership at the highest administrative level of government.

Then came the *Action Plan for Official Languages*. Announced in March 2003, this plan was a significant collaborative effort by all federal departments in the implementation of the *Official Languages Act*. It was accompanied by an accountability and coordination framework, which affirmed and specified the responsibilities of institutions and the government with regard to official languages. This framework confirms the coordinating role that has been played by the minister responsible for the official languages portfolio since 2001. This role thus promotes a comprehensive approach to the measures federal institutions must take in implementing the Act. In addition, the minister responsible for official languages is supported by a group of ministers having significant responsibilities with regard to the official languages program. The framework accompanying the Action Plan also stipulates that departments must consult with official language communities and demonstrate that they have taken their needs into consideration in developing and implementing policies and programs.

[6] In particular, the implementation in 1981 of the National Program for the Administration of Justice in Both Official Languages.

Although it focuses solely on the Canadian Francophonie, the Ministerial Conference on the Canadian Francophonie should also be mentioned. This co-operative mechanism brings together provincial and territorial ministers responsible for Francophone affairs. Its purpose is to stimulate interprovincial co-operation with regard to the delivery of services in French and the development of Francophone communities.

Finally, although they are not, strictly speaking, true examples of horizontal governance, federal councils of senior public officials are increasingly taking an interest in the official languages issue at the regional level. In this regard, the Commissioner singles out the work the federal councils have accomplished in advancing the issue of official languages throughout the country (see Chapter 7, "Success Stories").

INTERNAL HORIZONTALITY: INTERDEPARTMENTAL CO-OPERATION IS GROWING

For some time, the federal government has been building a more consistent approach to official languages, particularly with regard to the growth and development of official language minority communities. What are the results of this approach to date?

In fact, it would be impossible to give a final verdict. The Official Languages Accountability and Coordination Framework, the government's most important mechanism on the subject, is still too new. In addition, the tool for evaluating the results, the Horizontal Results-based Management and Accountability Framework, has been in place only since 2005. Nonetheless, we can still make some observations.

The *Action Plan for Official Languages* is an interesting example of co-operation, both within the government administration and between government and the communities. It is the result of co-operation between a number of key departments in the official languages area. As the Action Plan was developed, the government took into account the communities' points of view. Thanks to this co-operation, both internal and external, the government equipped itself for the first time with a strategic plan that aimed for concerted action in the implementation of federal language policy.

As well, the very existence of a minister responsible for official languages, in charge of coordinating the language portfolio, gives the communities a significant access point to voice their needs and concerns. According to community representatives, the consultation process has improved over the past few years. The participation of key ministers in annual formal consultation sessions, under the stewardship of the Minister responsible for Official Languages, lends greater legitimacy to the dialogue. However, community representatives have indicated that consultation ought to further focus on future proposals, rather than solely on what has been accomplished. The fall 2005 meeting between ministers and the communities allowed for progress in this direction. These efforts must continue in order to move from the consultation phase toward co-operation, which implies specific actions to enable communities to have a real influence on the policies that affect them.

Moreover, representatives of the communities perceive the function of the Minister responsible for Official Languages to be that of catalyst and champion, particularly with regard to interdepartmental co-operation.

Thanks to the Minister's role, and the administrative support of the Privy Council Office,[7] there has been noticeable progress on a number of issues. Among these are agreements in principle negotiated with the

> "Catalysts and champions: Both in the implementation and the management of horizontal initiatives, the role of specific individuals in championing the project, in finding innovative solutions and in finding resources, appeared to be the more important determinants of success."
>
> Bakvis and Juillet, p. 2.

[7] The Minister's administrative support structure was transfered to Canadian Heritage in February 2006.

provinces in the context of the Early Learning and Child Care Initiative. These agreements, produced through the concerted action of the Privy Council Office and the Department of Social Development, include provisions establishing daycare spaces for official language communities. Enabling Funds were also created in March 2005.[8] Their goal: to strengthen the community's ability to act in the area of human resources and economic development. Once again, this is the result of close co-operation between the Privy Council Office and the Department of Human Resources and Skills Development Canada (now known as Human Resources and Social Development Canada), in consultation with the communities.

There is another positive point to note: the group of ministers of official languages and the CDMOL are also interested in a number of horizontal language issues, and, in recent years, they have expanded their coordination capacity. By way of example, the CDMOL played a significant coordination role, with the participation of other key departments—including Canadian Heritage—in advancing the important issue of the Internet. This coordinated action made possible, among other things, the creation of the Languages Technologies Research Centre and the Language Industry Association, as well as an increase in French content in the Canadian Culture Online Program. The CDMOL must, however, revisit the file in response to new issues related to the Internet. It must also be acknowledged that the separate mandates of each institution and the distinct perspectives that accompany them somewhat restrict the action of these groups. As well, rotation of members and their replacement by subordinates have an impact on group synergy and disrupt the continuity of their initiatives.

While there have been positive results, the action plans required of some thirty institutions under the 1994 corporate accountability framework remain the weak link among the examples of horizontal governance. Often, the plans are limited to a listing of activities undertaken by the institutions and contain little information on results or impact. The government would undoubtedly do well to equip itself with better tools and strategies for measuring such results.

With the passage of Bill S-3, the government must review, in depth, its role as a catalyst in guiding and accelerating implementation of the Act. For its part, Canadian Heritage must fully assume its role as coordinator, which implies more rigorous supervision of federal institutions in the effective implementation of Part VII of the Act. Moreover, Canadian Heritage's annual report should be especially focussed on providing an overall assessment of results stemming from the implementation of sections 41 and 42 of the Act.

In February 2006, the new government introduced a significant change to the horizontal governance of federal linguistic policy. The Official Languages Branch of the Privy Council Office has been integrated with Canadian Heritage.[9] It will serve as the administrative unit of the Minister of Official Languages, who is responsible for horizontal governance in the area of official languages. The Minister of Official Languages will also be responsible for programs involving official languages headed by Canadian Heritage. These include programs that support official language communities as well as provinces and territories in their minority-language and second-language education activities. OCOL will closely monitor the results of the application of this dual responsibility to ensure that the role of horizontal coordination is carried out independently from that of program delivery.

THE CHALLENGES OF HORIZONTAL GOVERNANCE

Horizontal governance implies new ways of managing issues concerning official languages. Accustomed to operating vertically within their respective mandates, the departmental officials involved must agree to set common objectives and co-operate fully to achieve them. Studies show that horizontal coordination can become a source of tension between departments, especially because it often gives rise to situations of encroachment. To overcome these challenges, it would help to define the departments' shared responsibilities clearly. Once again, a cultural change within the workings of government must be

[8] A new model replacing the Official Language Minority Communities Support Fund for economic development and employability, created in 1997.

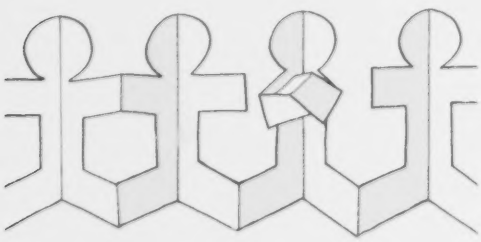
[9] However, the Official Languages Branch of the Privy Council Office does not report to the Minister of Canadian Heritage.

seriously contemplated, so that emphasis is placed on the will to work together rather than the absolute preservation of one's own area of activity.

Furthermore, as horizontal governance requires more dialogue and discussions among several players, understandably achieving it will take more time. In this context, planning and management of stakeholder expectations is of prime importance. Also, adequate resources must be provided and accountability mechanisms must be introduced—in particular, suitable performance evaluation criteria for senior public officials.

Another challenge is to extend the practices of horizontal governance to Canadian society as a whole with regard to the promotion of linguistic duality. This aspect seems to be neglected in action plans and discussions with stakeholders. With regard to second language instruction, for example, wouldn't the government benefit by taking into account the needs of the majority and establishing stronger ties with groups in Canadian society that promote linguistic duality?[10] There is a good chance that this would give rise to better support for Canada's language policy from the population as a whole.

Under the circumstances, it is impossible to overstate the need for change in organizational culture within the workings of the federal government. Horizontal work requires staff to develop horizontal skills: the desire to work on common objectives that transcend individual mandates; mediation and negotiation skills; and a certain amount of creativity to design new management styles. According to most of the authors quoted in this chapter, this change requires committed administrative leadership within central organizations.



THE DESIRE TO WORK ON COMMON OBJECTIVES THAT TRANSCEND INDIVIDUAL MANDATES

GOVERNANCE WITH COMMUNITIES: THE BASIC PRINCIPLES

In fact, how does the relationship between federal institutions and official language minority communities function? What principles should we build on to create areas of genuine co-operation and sharing? For the purposes of this chapter, we have chosen to closely examine governance practices in four areas of activity: economic development and employability, immigration, justice, and health. These areas are significant for the development and growth of official language minority communities and also, in the opinion of participants, present generally positive perspectives and results.

ECONOMIC DEVELOPMENT AND EMPLOYABILITY

In this area, the National Committee for Canadian Francophone Human Resources Development, established in 1996, is an example to consider. It is made up of equal numbers of representatives from several federal institutions and official language communities. A similar model was followed in 1998 for the benefit of the Anglophone minority community. These committees share a mandate to manage funds with a view to stimulating economic initiatives in the communities, establishing the commitment of participating departments, and promoting co-operative action among the various participants. The two committees support one another in representing the communities on the Coordinating Group on Economic Development and Employability (RDÉE) and the Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC). The committees also enable a

[10] Such groups include: Canadian Parents for French; French for the Future (Le français pour l'avenir); Canadian Association of Immersion Teachers (Association canadienne des professeurs d'immersion); Canadian Association of Second Language Teachers (Association canadienne des professeurs de langues secondes); Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec (Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec); Katimavik.

number of federal institutions working in the economic area to pool their expertise. The RDÉE and the CEDEC have also contributed to the development of expertise in the communities. The communities, however, are hoping for the adoption of a more global government strategy on community economic development and employability.

IMMIGRATION

Throughout her mandate, the Commissioner has seen immigration as a means of replenishing the communities.[11] While few approached immigration from this point of view five or six years ago, it is a common subject of discussion today. There is now a steering committee on citizenship and immigration, as well as a number of committees at the provincial level. These groups seek to create better intake infrastructure in the community environment. The national committee is co-chaired by the Citizenship and Immigration Canada's associate deputy minister and a representative from the community environment. The committee seems to have hit its stride and has developed a strategic framework for national, provincial and territorial participants from government and community sectors. It has also developed a complete and integrated action plan. Equipped with this road map, the committee is currently working towards fulfilling its plans to increase the immigration of Francophones in the communities. This committee's success is attributed to the leadership of individuals in positions of authority within the department, and to the clear mandates of the committees.

> "It is only through working and learning together, sharing our resources and energy, and establishing common goals that we have succeeded in setting a new direction. Future success continues to hinge on strong community involvement supported by a highly visible government commitment and departmental leadership. I am proud of my involvement in launching the committee."
>
> Excerpt of an interview with Mr. Michel Dorais, former deputy minister, Citizenship and Immigration (2001-2004)

> "[A] condition of effectiveness rests on the possibility of ongoing interaction among the players, based on collective learning resulting from the pooling of knowledge and expertise."
>
> Cardinal and Hudon, p. 11

JUSTICE

The Department of Justice has also implemented a horizontal approach for consultation with various lawyers' associations, official language communities, universities, and legal translation centres in order to develop a blueprint for facilitating access to justice in both official languages across Canada. In addition, Justice Canada has established a federal-provincial-territorial working group for the same purpose. The work done by these groups is characterized by the smooth sharing of information from the Department of Justice, adequate funding of the associations representing the communities and clear horizontal mandates.

[11] Jack Jedwab, *Immigration and the Vitality of Canada's Official Language Communities: Policy, Demography and Identity*, Office of the Commissioner, 2002; Carsten Quell, *Official Languages and Immigration: Obstacles and Opportunities for Immigrants and Communities*, Office of the Commissioner of Official Languages, 2002.

"The style of partnership between the department and the organizations was also crucial. The department adopted a non-paternalistic approach in allowing the communities to manage their destiny."[Translation]

Interview with Marcel Nouvet, Assistant Deputy Minister of Health Canada.

HEALTH

A number of governance mechanisms have been established in the health sector in the past several years. Among them are the Société santé en français and its 17 networks, the Consortium national de formation en français, the Community Health and Social Services Network for Quebec, and two advisory committees[12] attached to the Minister of Health. These organizations are dedicated above all to promoting and facilitating access for official language communities to quality health care services in the language of their choice. These committees stand out due to their community representation made up largely of experts, significant support structures provided by Health Canada, and the mobilization of community networks. The commitment of provincial health ministers is also a factor in the success of these networks.

BASIC PRINCIPLES OF EFFECTIVE CO-OPERATION

In light of the above, the success of effective co-operation between the government and the communities seems to be based on certain fundamental principles, described below.

SHARING KNOWLEDGE

The sharing of information and knowledge among partners is an essential component of genuine co-operation, especially in a constantly evolving social, economic and political context. Community participants must be able to count on the information necessary to effectively participate in, and contribute to, governance. The sharing of knowledge can also imply a common quest for information through research. This matter is discussed at length in Chapter 4, which deals with measuring community vitality.

SHARING RESOURCES

Financial and material support from the institutions involved promotes the active participation of community representatives. It goes without saying that the complexity of the issues and the participation of community representatives on numerous committees demand time and resources. Unfortunately, the resources granted are often inadequate. Consider, for example, the consultations resulting from the Accountability and Coordination Framework. Community stakeholders' ability to participate in governance is too frequently limited. Public officials must demonstrate that they are sensitive to the special situations of community institutions and groups, and promote the acquisition of new skills within the group as required. Horizontal governance cannot become reality with the means currently at hand; the necessary resources must be devoted to it.

"Success in this area will require a more substantial investment so the English-speaking communities can develop the knowledge and competencies needed to design and implement more sophisticated, coherent and successful community vitality strategies, including those identified under the different components of the Action Plan."

Excerpt from the *Midterm Report on the Action Plan for Official Languages* prepared by the Quebec Community Groups Network, 2005.

[12] One for the Anglophone community and the other for the Francophone community.

Bearing in mind the endlessly growing demands brought about by the mechanisms of co-operation, the government and the communities could further explore the possibility of having recourse to sectoral tables that bring together institutions and community networks operating in the same area.

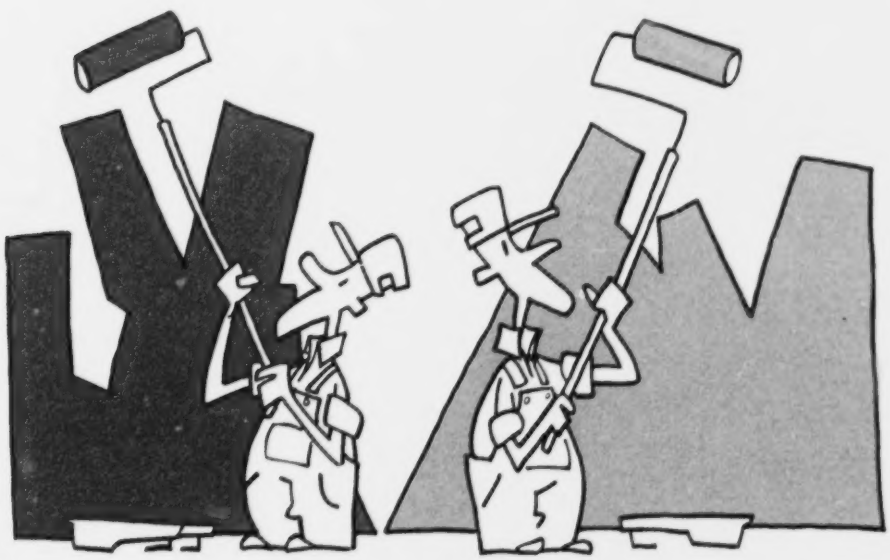
MUTUAL TRUST BETWEEN STAKEHOLDERS

The search for common solutions that make the most of each stakeholder's contribution must come by way of mutual trust. The government must ensure that conditions are conducive to such a climate. Studies and consultations show that public officials' openness and attention to community needs make a good starting point. For their part, the communities need to reassure public officials that they are truly committed to this co-operation as partners and not simply as beneficiaries. Trust between stakeholders facilitates and accelerates the process of exchange and ensures results. In short, mutual trust between stakeholders will grow on the basis of key stakeholders' skills in horizontality.

BASIC PRINCIPLES OF EFFECTIVE CO-OPERATION

SOUND MANAGEMENT

Effective horizontal governance mechanisms are supported by clear mandates defined in agreement with the communities. These mandates specify the objectives and roles that each partner is called upon to fulfill. They must build upon a common understanding of how the work is to be shared, drawing on each stakeholder's strengtns. Previous success in the areas



PREFERENCE MUST BE GIVEN TO PERMANENT CO-OPERATION MECHANISMS.

"Establish permanent consultation mechanisms between communities and associated departments in all sectors targeted by the Action Plan, with the primary objective of developing and implementing multi-year sectoral action plans that take community needs into consideration."

Excerpt from the *Midterm Report*, FCFA recommendation, 2005.

of health and justice, where experts utilize their respective fields of knowledge, illustrates the benefits of this complementarity. As well, on the government side, horizontal governance requires strong leadership from senior management. The mechanisms of shared governance lose their importance and vitality if they are not established by individuals working at these levels of government administration.

Moreover, since horizontal governance consists of complementary actions within common objectives and processes, there must be provision for an assessment of the results in which each stakeholder's evaluation is taken into account. The evaluation can help fine-tune the methods of governance or the objectives to be achieved.

Finally, to establish lasting ties between the community and federal institutions, horizontal governance must be seen from a long-term perspective. Preference must be given to permanent co-operation mechanisms rather than single, sporadic and intermittent contacts.

CONCLUSION

This chapter reveals the need to review federal organizational culture and the coordination of government action in the area of official languages. The Accountability and Coordination Framework in the *Action Plan for Official Languages* sets out the responsibilities of each institution in this area. The important thing is to implement it. As well, wiser use should be made of certain mechanisms, like the CDMOL and the network of Federal Councils. The latter could take more of a leadership role in regional coordination, not only in relationships with official language communities but also with regard to services to the public and language of work.

In addition, the government must extend consultation on the promotion of linguistic duality to all stakeholders in Canadian society.

Finally, the government should increase its knowledge of community consultation mechanisms, drawing on best practices and successful models. In short, the challenge is to go beyond mere consultation to arrive at true co-operation so communities can fully contribute to the development of policies and programs that affect them.

Therefore, the Commissioner recommends:

That the Minister of Official Languages ensure the efficiency of the horizontal governance mechanisms by drawing on basic proven principles such as the sharing of knowledge and resources, mutual trust between stakeholders, and sound management.

CHAPTER **THREE**
TOWARDS NEW OFFICIAL LANGUAGES REGULATIONS

TOWARDS NEW OFFICIAL LANGUAGES REGULATIONS

SETTING THE RECORD STRAIGHT

In her annual report last year, the Commissioner urged the government to review the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* (hereinafter the "1992 Regulations"). This call to action arose from the following observation: progress in improving the capacity of public institutions to respect the rights of Canadians to be served in the official language of their choice was stagnating.

The Commissioner spared no efforts to further this issue in 2005. In particular, she undertook a pan-Canadian consultation tour, mobilizing some 250 people from official language communities, associations, and academic and professional communities.

This consultation allowed her to examine numerous changes that have taken place within Canadian society since the 1992 Regulations were adopted. The decreasing proportion of linguistic minorities, multiple affiliations, technological innovation, migration to urban centres and the increased number of people with knowledge of both official languages are all factors that influence the Canadian public's right to communicate with and receive services from the government in the language of their choice.

The results of the pan-Canadian consultation were clear: the 1992 Regulations, developed to meet the needs of a bygone era, are no longer relevant and need to be modernized. In addition, the consultation reinforced the need to begin discussion on new regulations for official languages. The timing seems right, following the adoption of Bill S-3, which clearly conferred on the government the obligation to take positive measures to respect its commitment to linguistic duality.

This chapter first paints a general picture of the current regulatory framework. It then examines the only regulations adopted by the government under the *Official Languages Act*, namely the 1992 Regulations. It shows how ill-adapted these regulations are to today's reality. The chapter continues with a rationale to guide the government in the development of new, more coherent and effective official languages regulations. In particular, this chapter proposes principles on which the government should base its approach to renewal.

THE 1992 REGULATIONS, DEVELOPED TO MEET THE NEEDS OF A BYGONE ERA, ARE NO LONGER RELEVANT AND NEED TO BE MODERNIZED.

THE CURRENT REGULATORY FRAMEWORK

Federal institutions' obligations to the public and to official language communities are linked to a specific legal framework. They stem first from the *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. These fundamental laws guarantee the equality of status of English and French within the institutions of Parliament and the Government of Canada, and grant language rights to all Canadians.

In 1988, to ensure full implementation of these constitutional rights, Parliament revised the *Official Languages Act, 1969* and specified the obligations of federal institutions. Pursuant to the *Official Languages Act, 1988*, the government could also adopt regulations to specify how the Act is implemented.

To date, only one set of regulations has been adopted: the 1992 *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public*. They set out criteria for the implementation of the linguistic obligations of federal institutions with respect to communications with and services to the public (Part IV of the Act). Regarding other obligations provided for in the Act, the government has chosen other tools to direct their implementation, such as policy and administrative directives.

THE 1992 REGULATIONS: ILL-ADAPTED TO CONTEMPORARY REALITY

REGULATIONS BASED ON NUMBERS

The 1992 Regulations are limited to specifying the circumstances under which the offices of federal institutions are required to serve or communicate with members of the public in the official language of their choice. Offices must accordingly fulfill this obligation when the use of English and French:

- has been the subject of "significant demand"; or
- is justified by the "nature of the office".

In an effort to help the government define in the Regulations what constitutes "significant demand", Parliament identified four criteria in the Act:

1. The number of persons in the English or French linguistic minority and the proportion the minority represents of the population of the region served;
2. The volume of communications or services;
3. The particular characteristics of the minority community;
4. Any other factors that the Governor in Council considers appropriate.

These four criteria are not mutually exclusive. On the contrary, they may be seen as a whole composed of complementary elements. But in 1992, the government chose to limit itself primarily to only two of the four criteria: the first and the second.

Essentially, this means that the government is limiting itself to numerical criteria[13] to decide whether there is a significant demand and, accordingly, whether there is an obligation to communicate and deliver services in both official languages. The government has therefore taken very little account of the "particular characteristics" of English or French linguistic minorities.

The Charter and the Act require that the head office or headquarters of federal institutions provide services in both languages.

[13] The numerical criteria refer to the estimated number of minority language individuals, or the percentage of the English or French linguistic minority in the region served by the office or, in some cases, a combination of the two criteria.

PROBLEMS WITH THE APPLICATION OF NUMERICAL CRITERIA

Strict application of numerical criteria gives rise to unfair, complex and unequal situations.

For the purposes of this discussion, we will examine the cases of Yarmouth, Nova Scotia, and Sept-Îles, Quebec. Some 625 French-speaking people live in Yarmouth[14], representing 8.4% of the total population in this region. These people have the right to receive all local services in their language. By contrast, despite their larger numbers (870), members of the English-speaking community of Sept-Îles have the right to receive only key services[15] in their language. This is because they do not comprise at least 5% of the region's total population. How can this situation be justified in terms of equity?

The strict application of these numerical criteria also has an impact when determining the number of federal institution offices that will be designated bilingual for the purposes of services and communications. Thus, in Greater Vancouver, where 30,830 Francophones representing less than 2% of the total population live, federal institutions, except for Canada Post, are required to offer their services in French in only one of their local offices. How can there be genuine accessibility and services of equal quality when a member of the public is forced to go across the city to obtain a service in the official language of his or her choice, at the only office required to provide it in that language? There are similar situations in other large urban centres such as Edmonton, Québec, Calgary and Victoria.[16] Yet, in each of these cities, there is a dynamic official language community committed to its own development.

Another problematic application of the 1992 Regulations concerns the public travelling on the Trans-Canada Highway, and the RCMP's linguistic obligations towards them. The Regulations were formulated in such a way that the linguistic obligations of RCMP offices have been defined based on local population, rather than in consideration of the public travelling on the Trans-Canada Highway. Depending on which stretch of the highway members of the public are stopped or need the services of the RCMP, they may or may not have the right to be served in the official language of their choice. Is it really necessary to remind the government that the Trans-Canada Highway is not used exclusively by the local population, but by the Canadian public as a whole?

The travelling public using the services of Air Canada is subject to the same kind of anomaly. The 1992 Regulations are such that the public's rights are defined based on the bilingual nature of the flight and of the airports where it takes off and lands. As such, a member of the public may lose his or her language rights and regain them on a single trip, depending on the stops that are made.

LANGUAGE RIGHTS OF THE PUBLIC TRAVELLING WITH AIR CANADA

[14] The data in this part are extracted from: Statistics Canada, *Population Estimates by First Official Language Spoken, 2001*, reference no. 94-F0042XCB, March 2003.

[15] The key services the linguistic minority population has the right to receive when it comprises more than 500 individuals but represents less than 5% of the total population are the services most often used by the public, when such a service is offered, namely: income security services (pensions, family allowances and old age security), services at employment centres, post offices and Canada Revenue Agency offices, as well as from Canadian Heritage, the Public Service Commission of Canada and RCMP detachments.

[16] It should be noted that different regulations are in effect in the cities of Toronto and Montréal, adding to the confusion of citizens.

For instance, a member of the public travelling from Halifax to Regina with a stop in Toronto has the right to bilingual service at the airport in Halifax. This right is lost on the plane to Toronto, but regained at the airport in that city. Later on, this person has the right to bilingual service on the flight to Regina, but upon arrival at the airport in that city, this right is once more revoked.

Hence, the issues are not simply theoretical. Some language communities have lost their right to be served in their language following application of the census data of 2001. Offices of Social Development Canada and Human Resources and Skills Development Canada[17] are no longer required under the Regulations to offer bilingual services in Labrador City (N.L.), Moose Jaw (Sask.) and Sainte-Rose-du-Lac (Man.).

We must also acknowledge that the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public*, in their current form, give more consideration to the operational constraints of federal institutions than to the right of the public and members of a community to receive services of equal quality in the official language of their choice.

For example, services are offered by federal institutions based on the administrative division of regions—so strictly, that a community can find itself divided between two service areas for offices of the same federal institution and thus be deprived of the right to be served in the official language of its choice. This is the case for the Franco-Albertan community of Falher, which does not have the right to be served in French by the Canadian Food Inspection Agency office located in Grande Prairie given the low proportion it represents of the general population within the Agency's service area.

Offices of Social Development Canada and Human Resources and Skills Development Canada are no longer required under the Regulations to offer bilingual services in Labrador City (N.L.), Moose Jaw (Sask.) and Sainte-Rose-du-Lac (Man.).

Finally, we should emphasize that the design of the 1992 Regulations was not based on the federal government's new management philosophy, which places the Canadian public at the heart of its programs and services. In fact, the Management Accountability Framework, established over the last few years, aims for a truly citizen-centred delivery of services. This is clearly a sensible approach since, in the end, what matters to members of the public is not so much the capacity of the institutions' staff to provide services in both official languages, but rather concrete results.

In short, when the federal government essentially relies on numerical criteria to decide whether there is significant demand, it too often dismisses the specific characteristics of the community and the role federal institutions could play in its development. It ignores the community's vitality, its history, particular circumstances and factors that may be changing it (see Chapter 4 on the vitality of communities).

TOWARDS MORE COHERENT AND EFFECTIVE REGULATIONS

We saw in previous sections of this report that under the *Official Languages Act*, 1988, the government may adopt regulations to specify how certain Parts of the Act are implemented. To date, only the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* (1992) have been adopted. These regulations have a limited scope, since they deal with only one part of the Act; i.e., Part IV—Communications with and Services to the Public.

However, regulations that affect only a single part of the Act do not foster coherence and effectiveness.

One must remember that, since 1988, the government also has other obligations under Part V (Language of Work). It decided to adopt policies and administrative directives rather than regulations to specify how this part of the Act is implemented. However, research and studies conducted by the Commissioner over the last

[17] In February 2006, this department was renamed the Department of Human Resources and Social Development.

few years have led her to conclude that the federal government does not currently make use of the appropriate tools and supports to implement this part of the Act seriously.[18] The Commissioner notes that progress on this subject seems to be stagnating (see Chapter 7).

In addition, the adoption of Bill S-3 in 2005 granted government the authority to enact regulations regarding Part VII (Advancement of English and French). In other words, it may, by way of regulations, specify how federal institutions must work to foster the growth and development of official language communities and promote linguistic duality in Canadian society.

Given these circumstances, there are calls to open a discussion on the implementation of federal institutions' obligations under the Act. In addition to modernizing the 1992 Regulations, the government must establish a step-by-step renewal process leading to more coherent and effective regulations.

To set this renewal process in motion, the government should plan for new regulations, taking into account the need to specify the implementation of federal institutions' obligations under Part IV. It should also consider the relevance of specifying the obligations of federal institutions under other Parts of the Act. In this way, the right of the public and the communities to equal access to services of equal quality has a better chance of being fully implemented.

The case of ***Forum des maires de la péninsule acadienne v. Canada*** is a good example of the need to modernize the 1992 Regulations. This case involves the Canadian Food Inspection Agency's decision to transfer certain positions from one region to another. The Court of Appeal indicated that the Agency's failure to take into account the impact of the move on the rights of communities to be served in their language infringed on Part IV of the Act. New regulations with respect to service to the public should stipulate the process to be followed in such cases.

Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency) (F.C.A.), [2004] 4 F.C.R. 276, 2004 F.C.A. 263.

The case of Canada Post in Edmonton outlines new possibilities in this area. To fulfill its linguistic obligations, the institution opened a postal outlet in Cité francophone, a community centre in Edmonton. By choosing to open a bilingual outlet in this location, the federal institution accomplished two things at once. First, it fulfilled its obligations with respect to bilingual services (Part IV); second, it did so in a way that fosters growth and development of the Franco-Albertan community and promotes linguistic duality (Part VII). New regulations should urge federal institutions to come up with similar innovative solutions.

Necessary links between Parts IV and VII

The case of **CALDECH** (Centre d'avancement, de leadership et de développement économique communautaire de la Huronie) provides a good example of the links to be made between Parts IV and VII. In this case involving Industry Canada, the Commissioner raised the following argument: in order for the community to receive services of equal quality in its language, the department must not only ensure that the funding agency offers services in both official languages, but it must also ensure that the services meet the particular needs of the Francophone community. For the department, such a requirement instead falls under Part VII. The issue is now before the Federal Court of Appeal.

Desrochers v. Canada (Industry) (F.C.), [2005] 4 F.C.R. 3, 2005 FC 987.

[18] See *Making it Real* (bilingual regions in Quebec), April 2005, and *Walking the Talk* (National Capital Region), March 2004.

GUIDING PRINCIPLES THAT SHOULD INSPIRE NEW OFFICIAL LANGUAGES REGULATIONS

The conceptual approach that should guide the government in modernizing the 1992 Regulations and establishing the required links with the implementation of Part VII of the Act rests on a number of guiding principles.

1. SUBSTANTIVE EQUALITY

The *Official Languages Act* aims to realize the equal status and use of English and French in federal institutions. It also aims to advance their equality of status and use within Canadian society. The Supreme Court of Canada has taught us that, to achieve equality, "it is not enough to treat all persons or all similarly situated persons equally if they have different needs."[19] Equality should not be seen as merely an administrative accommodation.

New regulations should therefore have as their objective the implementation of the principle of substantive equality, as defined by the courts. To achieve this, the government should take into account the specific characteristics of official language communities, which have the right to be served in the official language of their choice, and consider their needs when determining service delivery mechanisms, as well as program delivery.

2. THE REMEDIAL CHARACTER OF LANGUAGE RIGHTS

This principle, expounded by the Supreme Court of Canada, means that language rights provided for in the Charter must also serve as a remedy to correct the progressive erosion of minorities speaking either official language.

Therefore, new regulations must also have the objective of fostering the growth and development of official language communities. According to this principle, significant demand should not be defined exclusively on quantitative criteria, but also on qualitative criteria. As such, institutions should be required to serve official language communities wherever they are, regardless of their proportion of the total population within the service area.

"IT IS NOT ENOUGH TO TREAT ALL PERSONS [...] EQUALLY [...] IF THEY HAVE DIFFERENT NEEDS."[19]

3. COHERENT AND EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF THE ACT

New regulations regarding the obligations of federal institutions should foster the coherent and effective implementation of the Act as a whole, rather than a piecemeal implementation.

4. SIMPLICITY

New regulations should bank on simplicity to enable citizens as well as federal institutions to better understand the rules governing language rights. For instance, services to the travelling public should not be fragmented.

5. ACCESSIBILITY

New regulations should focus on the accessibility of services, in order to reach Canadians in their own environments.

Such a principle presupposes that, in some cases, services are offered within proximity of official language communities.

[19] Nicole Vaz, "The Principle of Equality of the Official Languages" in *Language Rights in Canada*, 2nd ed., M. Bastarache (ed.) (Cowansville: Yvon Blais, 2004), p. 612.

CONCLUSION

This chapter dealt with the obligations of federal institutions to respect the rights of Canadians to be served in the official language of their choice. In terms of official languages, such a discussion inevitably leads to the broader issue of development and growth of communities and advancement towards the equality of English and French within Canadian society.

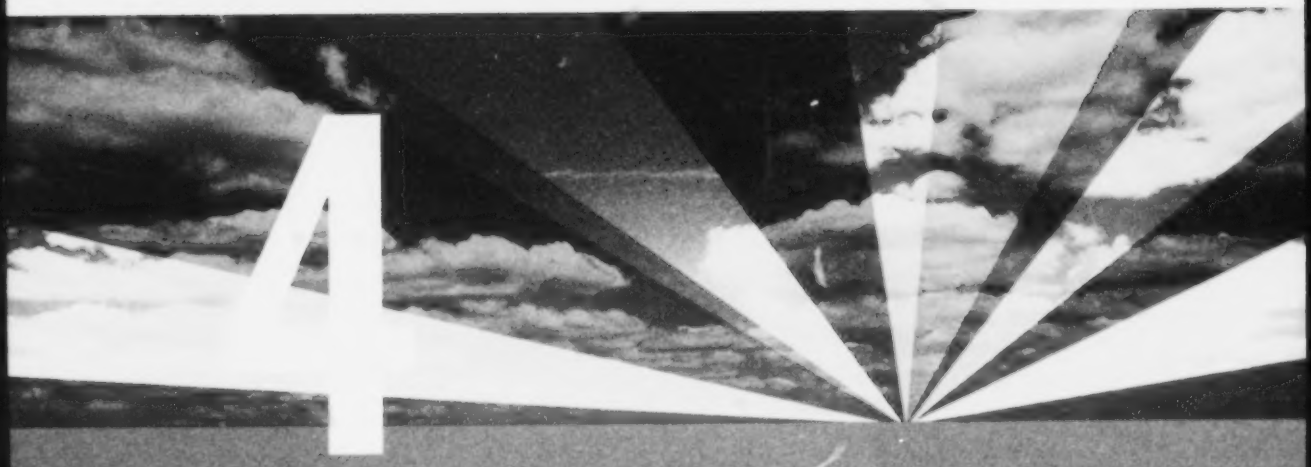
In order to respond more adequately to the needs of official language communities, the government must first be attentive to the realities of these communities. This attention presupposes that citizens are treated with respect. It also involves a culture of service delivery in both languages, accessible and based on an active offer.

Adapted, coherent and effective regulations can be an instrument allowing for the implementation of all obligations set out in the Act. By adopting such regulations, the government is more likely to reach multiple goals, including the delivery of fair and accessible services, the promotion of linguistic duality, and the development and growth of communities.

Therefore, the Commissioner recommends:

That the President of the Treasury Board, for the purpose of establishing adapted, coherent and effective official languages regulations within the government:

- **Modernize** the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* to allow Canadians to receive services of equal quality in the official language of their choice.
- **Examine** the relevance of adopting new regulations that aim to specify the implementation of the obligations set out in other Parts of the *Official Languages Act*, particularly Parts V and VII.



CHAPTER **FOUR**
EVALUATING THE VITALITY OF COMMUNITIES

EVALUATING THE VITALITY OF COMMUNITIES

BACKGROUND

For over 35 years, the Official Languages Act (the Act) has upheld the strengthening of Canada's linguistic duality. Fostering the vitality of official language minority communities is one of the most important aspects of implementing the Act. *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* and Part VII of the 1988 Act clarify the Government of Canada's obligations in this respect. Recent amendments to the Act through Bill S-3 reinforce these obligations by requiring "positive measures" to foster the growth and development of official language communities.

But what exactly do "vitality" and "development" mean? How can we better understand what makes a community healthy, strong and capable of addressing the challenges it faces? To what extent do federal government support and the efforts of these communities produce the best results? How can we measure a reality as complex as the vitality of communities?

The importance of asking questions like these becomes clear to stakeholders once they see community vitality as a purpose, an ultimate goal, a reason for an official languages policy. For communities, it is largely a question of group empowerment; of choosing for themselves the way they can most fully contribute to Canadian society. Such questions are also of interest to federal institutions, which from now on must take positive action to achieve targeted results and examine new forms of governance with communities. For researchers, highly curious by nature, these questions present an intellectual challenge and a chance to apply knowledge and methodologies.

This chapter is the product of an extensive examination of the vitality of official language communities, which involved many studies conducted over several years.[20]

FOSTERING THE VITALITY AND DEVELOPMENT OF OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES

There were also consultations—particularly a public forum in 2005—to bring together ideas and concerns of key stakeholders in community vitality, namely representatives of official language communities, researchers and governments.

The following pages present four main themes that emerged from this examination. First is the notion of "community" and its scope within the context and reality of official language communities. This is followed by a

[20] Marc L. Johnson and Paule Doucet, *A Sharper View: Evaluating the Vitality of Official Language Minority Communities*, Office of the Commissioner of Official Languages (to be published in 2006); Anne Gilbert, André Langlois, Rodrigue Landry and Edmund Aunger, "L'environnement et la vitalité communautaire des minorités francophones : vers un modèle conceptuel", *Francophonies d'Amérique* 20 (2005): 51-62.

discussion on how we define "community vitality". The chapter then examines "indicators" that could be used to measure and assess community vitality. Finally, various approaches for government action are proposed to facilitate *community empowerment* by building a knowledge base.

COMMUNITY

The word "community" is difficult to define because it means something different to each individual. However, if we want to assess a community's vitality, we must first attempt to define community itself. How does a sense of belonging to a community establish or organize itself?

Within the context of official languages, community traditionally refers to a geographical area where official language communities live: a neighbourhood, a town, a city or a region. Historically, official language communities have constituted such territorial communities. They settled the land, established towns and cities, and built churches and businesses. In short, they established the foundations of what are sometimes still called rooted English or French communities. From this point of view, the term essentially refers to the product of settlement, which fosters both interaction between individuals and a sense of belonging.

But for many, the notion of community takes on a more modern and subtle meaning. The inclination is to think in terms of networks of institutions, organizations or individuals associated with either one of the official language communities. A group of individuals with a shared interest—in this instance, their culture and language—may be called a community. Here, territory is less important. Instead, community implies an active tie of solidarity in a geographically dispersed group. Many such communities are commonly known as having a collective identity: for example, the Quebec English-speaking community, the Atlantic Acadian community, or the Franco-Manitoban community.

When reflecting on the meaning of community, we might consider other distinctions depending, for example, on population mobility. The movement of Anglophones and Francophones within Canada may add some diversity to communities, just as exogamy could. Immigration also contributes to diversity and new meanings of community arise. Thus, with diversity and migration comes an on-going renewal of networks or communities of interest.

All in all, community is an amalgamation of these realities; realities that co-exist rather than being mutually exclusive—realities that, together, play an influential role in the lives of citizens within a society.

VITALITY

Like community, vitality is a complex idea that could take on several meanings for official language community stakeholders.

In its familiar sense, vitality refers to life—whatever is full of energy and health. But when we speak of vitality in the context of official language communities, are we referring to those individuals who speak the minority language, or to their collective existence?

The vitality of a community may be considered from an individual or collective point of view. Researchers often study vitality through the lens of demographic, human, social, political, economic and cultural capital. At the individual level, language can be seen as a facet of vitality since it is, above all, a skill. Language is knowledge that can be used to represent values, symbols and experiences, and that as such makes up part of one's individual identity. Language is thus one of many aspects of individual vitality. Other facets of vitality could include physical and mental health, a sense of personal safety, access to affordable housing and leisure time.

At the collective level, linguistic vitality deals with the use of language across time and space, and the numerous functions it fulfills in various areas of society such as culture, religion, education, administration, media and the law, to name a few. From this point of view, linguistic vitality is a characteristic of the community as a whole, as are access to capital, employment and the environment.

Vitality is, then, a multidimensional, multisectoral concept. Researchers often study vitality as a form of capital—the resources available to official language

communities. The term *demographic capital* is used to describe the aspect of vitality associated with the number of individuals within the community; it also includes factors such as age structure, fertility and migratory flows. Human capital—including human resources, schooling and skills—rounds out the demographic portrait.

Social capital is increasingly recognized as a key factor of vitality, and can be defined as the degree of community synergy: the prevalence of informal networks, clubs and associations. This refers to characteristics that lead people to co-operate through collective action for the collective good.

Political capital is also often seen as an influential factor affecting vitality, when understood in the broad sense of resources of power and influence. This is an asset that most often manifests itself through community leadership. It is also found in community institutions such as schools, media, churches and organizations that speak for the community, have legitimacy within official language communities and are recognized by government authorities. Community vitality also includes cultural and economic dimensions, which are other distinct forms of capital.

The vitality of a community may be considered from an individual or collective point of view. Researchers often study vitality through the lens of demographic, human, social, political, economic and cultural capital.

Community vitality is highly complex and dynamic, and several indicators can be used to evaluate it. An indicator is a unit of information used to measure, as precisely as possible, the expression of a changing reality. It is a way of assessing a complex reality, in this instance an official language community, by examining one of its components. The indicator is not reality itself, but rather a sign indicating a state or trend. For example, within the context of official language communities, factors such as the level of education of the linguistic minority compared with that of the majority could be used as an indicator of the minority's capacity to develop and grow. And why not measure the prevalence of volunteer work within the minority compared with the majority to get an idea of the relative social cohesion of the two groups?

EVALUATING VITALITY AND ITS INDICATORS

If community vitality constitutes a desired end, then any strategy to strengthen it requires a good understanding of the official language community's current situation, in terms of its vitality and, consequently, the end point or objective.

When it comes time for communities to assume responsibility for themselves and make strategic decisions based on facts, an evaluation of the vitality of official language communities becomes a necessity, both for communities wanting to take charge of their own destiny, and for government institutions responsible for supporting them.

STRATEGIC DECISIONS BASED ON FACTS

Actually, an almost endless number of indicators can be used to study an official language community. Hence, judicious selection is of the highest importance when choosing indicators. One thing is certain: it is important to begin with the official language community's collective values. Furthermore, the results sought and the changes to be measured must also be taken into account before making a decision regarding the choice of indicators. Above all, the development of indicators must always be conducted with the collaboration of all stakeholders.

To be useful, all indicators should have certain essential characteristics. They must, for example, be relevant to the objectives sought. They must be valid; that is, they must properly reflect what we are trying to measure. Indicators must also be easy for all stakeholders to use. Other essential characteristics include reliability and comparability of data, as well as completeness and feasibility.

Luckily, many groups and communities (official language and other) have launched projects to evaluate community vitality and have chosen indicators that can serve as a guide. This is particularly true of the Community Health and Social Services Network in Quebec and the Federation of Canadian Municipalities. Communities looking to take charge of their development can always learn from the experience of others.

STAKEHOLDERS

Community vitality presupposes a certain level of self-empowerment with regard to the community's development. An inclusive approach is essential, where all stakeholders work together as part of an open and transparent process. Official language communities, public institutions and researchers are the main players. Each must make a unique contribution to the creation of a knowledge base regarding community vitality.

It goes without saying that official language communities must take a leading role and establish a certain degree of control over the process. Since they are called upon to take charge of their destinies, they are best qualified to find, through research and evaluation, the means to better understand their own situation, establish their starting points and target their objectives. Thus, the onus is on them to develop their vision of a healthy and strong community capable of addressing the challenges it faces. It is their responsibility to define the values that will guide all action, because they truly are both the object and subject of this knowledge, and they will be the first to reap the benefits.

Example of a set of indicators

The Federation of Canadian Municipalities (FCM, 2001) has chosen sets of indicators under the following themes: human capital, standard of living, quality of employment, quality of housing, social tension, collective health, municipal safety, community participation.

For example, under the theme of community participation, the FCM chose the following indicators: voter participation (percentage), charitable donations, donations to the United Way, recycling, percentage of homes with a newspaper subscription, quality of the environment and social infrastructure.

Federal institutions play an equally important role, given that the very concept of community vitality is embedded within the Canadian judicial framework as it pertains to the equality of English and French. The amendments made to the *Official Languages Act* by Bill S-3 require these institutions to take positive action to foster the development and growth of official language communities. Within their accountability framework, these institutions will clearly have to show how their duty to consider the situation of official language communities is fulfilled in their policies, programs and actions. As stakeholders, their role consists of, among other things, ensuring the coordination, facilitation and funding of research on vitality. Federal institutions must also ensure the dissemination of

COMMUNITY VITALITY: THE STAKEHOLDERS

research and work to enable communities to improve their knowledge. As well, any action taken by federal institutions should not be carried out in isolation. They must foster interdepartmental and intergovernmental collaboration. They must enhance their databases and make them accessible. Finally, they must, within the framework of their own research, take the reality of official language communities into account.

Researchers make up the third group of stakeholders. Communities and federal institutions will have to draw on their skills to deal with the technical aspects of research. The onus is on these stakeholders to apply a research discipline and strict methodology to broaden understanding of vitality and help interpret research results.

In short, a participative approach must be contemplated, extending from and consistent with recent advances in horizontal governance, and in the spirit of the *Action Plan for Official Languages* and its accountability framework.

COURSES OF ACTION

We have just seen what a fundamental role research on vitality plays in providing direction for community action. It empowers communities by providing them with knowledge. Such research is bound to be the product of efforts made by partners rallying together and committed to the cause. What, then, are the courses of action most likely to help us arrive at an approach to vitality based on indicators and results?

The Government of Canada's role comes into play, both at the beginning and end of the community revitalization process.

First, the federal government serves as a creator of knowledge. Federal institutions publish and finance research—the purpose of which is normally related to their mandate, particularly for the development of policies and programs. More often than not, the results of such research ignore official language communities or fail to include them or define the fundamental conditions that influence their development. As well, a number of federal organizations subsidize research and the creation of knowledge together with the academic and scientific communities. Research on official languages and the vitality of official language communities should be a priority for these federal institutions. The Government of Canada should also examine the decisive role funding agencies such as the Social Sciences and Humanities Research Council, the Canadian Institutes of Health Research, the Canada Council for the Arts and others, play to advance research on official language communities and the issue of official languages in this country.

As important as research on vitality may be, however, it is not an end in itself. It is merely a precursor to action.

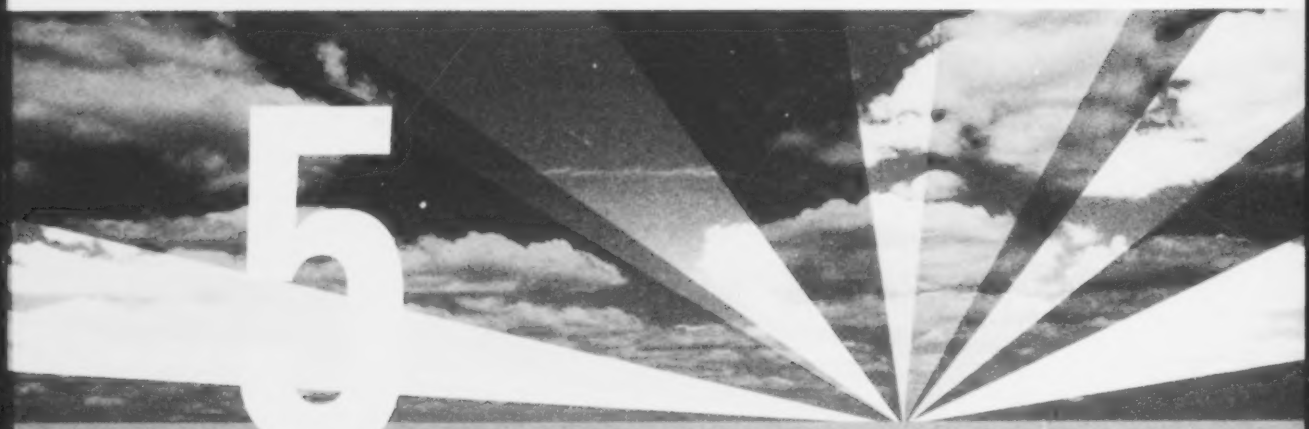
Once a diagnosis on community vitality has been made, the federal government's role is to recognize the duty to act—in all of its operations. The Canadian government develops programs and provides services to the Canadian population, which includes official language communities. To meet its new obligations following the adoption of Bill S-3, the government must act; federal institutions must take concrete and positive action to promote community vitality. These actions must be reflected in the policies and programs they develop, the activities they implement, their communication with the public, the services they deliver and the assessment of their performance.

Overall, the government must implement a consistent approach to foster vitality based on factual data and the needs of communities.

Therefore, the Commissioner recommends:

That the Minister of Official Languages ensure that all federal institutions, within their respective mandates, establish a strategy to foster the vitality of official language minority communities that includes:

- Developing, with the active and sustained participation of communities, indicators for the vitality of the communities corresponding to their needs.
- Establishing means of collecting data and disseminating research on vitality, with an aim to inform federal institutions, communities and other partners.
- Demonstrating how they incorporate the development and growth of the communities into their policies and programs and their research plans.
- Evaluating programs, taking into account the results on the development of official language communities.
- Devoting particular attention to research-based funding agencies.



5

CHAPTER **FIVE**

LINGUISTIC DUALITY, CULTURAL DIVERSITY AND CANADA IN THE 21ST CENTURY

LINGUISTIC DUALITY, CULTURAL DIVERSITY AND CANADA IN THE 21ST CENTURY

A COUNTRY STRETCHING OUT BEFORE US

> It (Canada) is merely a narrow ribbon clinging to the United States boundary. That ribbon must be widened by pushing development northward and bringing in the people and the capital to make that push possible... Canadian national unity rests on the recognition and acceptance of the dualism of its origin and of the diversity of its development. This dualism must not be permitted to weaken or destroy us. It can be made to strengthen our nation.
>
> The Right Honorable Lester B. Pearson

Lester B. Pearson accurately defined the situation in 1964 when he recognized linguistic duality and cultural diversity as defining features of Canadian society. Duality and diversity—each in its own way and interacting together—have helped shape Canada over recent years. Today, they represent dominant facets of Canadian society and reflect how Canadians see themselves and are perceived around the world.

Canada has more than 35 years of experience with linguistic duality at the federal level. Linguistic duality is now firmly rooted in Canada's social fabric and has become a basic feature of the country's contemporary identity and personality. During this period, the Government of Canada took on the task of promoting linguistic duality. This self-imposed obligation has been integrated into a strengthened legal framework, particularly with the adoption of Bill S-3 in 2005. The government must now adopt positive measures to fulfill its obligation to promote linguistic duality. Accordingly, it must consider linguistic duality from a perspective that goes beyond simple compliance with the *Official Languages Act* (the Act).

Canada formally opened itself to multiculturalism in 1971, when it adopted a policy recognizing the equal value and dignity of all ethnocultural groups. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* of 1982 and the *Canadian Multiculturalism Act* of 1988 defined the scope of this policy. This is the way cultural diversity acquired the status of a fundamental Canadian value. Today, it is difficult to discuss linguistic duality or biculturalism without considering the determining influence of the mixture of English and French cultures, the recognition of Aboriginal peoples and the arrival of new Canadians.

Individually and collectively, Canadians have seen their country grow and evolve with hope for an ever-greater future. But what are their dreams for the future? What does this future hold and what role, exactly, will linguistic duality and cultural diversity play in Canada's development and modernization? What is their impact on our collective will to continue to live together and build a prosperous nation? How should the duty to promote linguistic duality be seen within an evolving environment marked by the growing influence of cultural diversity?

Linguistic duality: a definition

> The overriding objective of federal policy was to create a situation of linguistic duality—equality of status for English and French, which implies equitable treatment of speakers of English and French in all aspects of life, whether in public institutions, private life, industrial and commercial activities or civil society. Accomplishing or moving significantly toward the objective meant a reversal of centuries-old assumptions and practices that had been ingrained in Canadian society. Its success would depend not only on widespread public support but also on the cooperation of provincial and territorial governments.
>
> Stacy Churchill, New Canadian Perspectives, *Official Languages in Canada: Changing the Language Landscape*, Canadian Heritage, 1998.

The Commissioner examined these themes in 2005. In the fall, she held a forum to discuss key issues surrounding linguistic duality, cultural diversity and the rapprochement between these two concepts.

The information deriving from the discussion inspired this chapter. First, the chapter sketches the evolution of linguistic duality, cultural diversity and their influence on Canada today. It then shows these two Canadian values in the overall picture of a changing society. Finally, it proposes a number of steps the federal government can take to initiate a process that will lead to a new vision of linguistic duality and cultural diversity.

CANADA: LINGUISTICALLY DUAL AND CULTURALLY DIVERSE

Within the Canadian context, the mention of linguistic duality conjures up 400 years of history. Fortunately, these 400 years have been marked more by spirited exchanges and tough negotiation than insurmountable conflict. The Canada of today is not the product of military, political or even cultural domination. It is the result of successive exchanges and a series of reasonable accommodations. "The idea of a multicultural society where all citizens, no matter their origins, can find a place for their own cultural practices, traditions and values, while at the same time being integrated into the social, economic, cultural and political life of the country, is now very much a part of who we are as Canadians."[21]

In many respects, linguistic duality is one of the first beneficiaries of these accommodations. The Fathers of Confederation made room for it in the *Constitution Act*, above all by recognizing the right to use English and French in Canada's Parliament.

Linguistic duality acquired a more definitive form in 1969 with the adoption by Parliament of the first *Official Languages Act*. This Act, among other things, formally recognized the equal status of English and French in the country. The subsequent adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982, which guarantees language rights, as well as the new *Official Languages Act* in 1988 (including its recent amendments in 2005), have strengthened the legal foundations of duality. Each of these key events is the product of lively debates that, in the end, arrived at solutions through reasonable compromise.

> Canada today is not the product of military, political or even cultural domination. It is the result of numerous successive encounters and a series of reasonable accommodations.
>
> Jane Jenson and Martin Papillon, *The "Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework*, 2001.

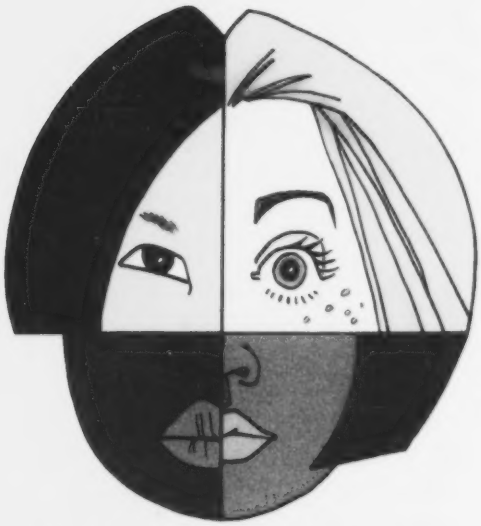
This rich tradition of accommodation and generosity regarding linguistic duality can also be observed in the realm of the languages, cultures and status of Aboriginal peoples.[22] Although much remains to be done, the creation of Nunavut and the renegotiation of treaties and accords are two steps in a long corrective and rehabilitative process, aimed at giving renewed visibility and voice to the First Nations. Significantly, First Nations had an active role in constitutional negotiations that took place in the 1990s.

We could also argue that it is precisely this sense of reasonable accommodation between the two major linguistic groups that opened the door to immigration and diversity within Canadian society. With the arrival of immigrants from all around the world and today's multicultural society, Canada has a multitude of faces and is a true cultural mosaic. Collective identities are less likely than before to be strongly based on language and religion; they are now marked by multiple affiliations. That being said, cultural diversity today is still largely expressed through linguistic duality.

And isn't the country all the better for it? Canada is thriving. Over the course of a few decades, Canada has become one of the best countries in the world in which to live. From 1969 to 2005, the use of French spread in Canada, and linguistic duality increased. Thanks to the combined effect of 35 years of the *Official Languages Act*,

[21] Jane Jenson and Martin Papillon, *The "Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework*, Canadian Policy Research Networks Inc., 2001.

[22] *Towards a New Beginning*, Task Force on Aboriginal Languages and Cultures, www.aboriginallanguagestaskforce.ca/foundreport_e.html, 2005.



CANADA HAS A MULTITUDE OF FACES

Quebec's linguistic vitality and the contribution of provincial and territorial governments and individual citizens, Canada's Francophone community has found a renewed strength. Immersion schools and French as a second language programs have made it possible to increase the number of Anglophones who speak French. Quebec's Anglophone community has continued to contribute a great deal to the province's dynamic character. Furthermore, newcomers continue to integrate into Canadian society and embrace its linguistic duality. The country is full of personalities, artists, entrepreneurs and authors who were born of immigrant parents or are immigrants themselves, and who enrich life in Canada. For example, one thinks of the Saputo family (entrepreneurs), Atom Egoyan (film director), Mélanie Renaud (singer) and Werner Israel (physicist and cosmologist).

We should also mention that today's knowledge-based economy is associated with individual training and education—what some call human capital. It is also founded on social capital; that is, "... networks, standards, values and ways of understanding that facilitate co-operation within or between groups."[23]

Thus, linguistic duality and cultural diversity are seen as rich assets and key drivers of productivity. From this viewpoint, the citizens of this country contribute to this economy through their skills and, in particular, their ability to establish contacts with the outside world. They also bring with them attitudes that are conducive to development: tolerance, respect, openness to others, synergy, a concern for compromise and a sense of accommodation. These are essential qualities of the new economy.

Acceptance of differences and openness to languages and cultures inevitably lead to profitable commercial relations and generate economic advantages. The language industry, for instance, is one that has set itself apart. Canada is a world leader in the fields of human translation, language training and production of language technology and services. Canadian know-how in this field is the envy of many countries. For instance, the republics of the former Soviet Union call on the expertise of school boards in Canada in the area of language teaching to help them reintroduce the study of their own languages into their education systems.

> "English-French bilingualism rose markedly in Canada between 1951 and 2001. The number of bilingual Canadians tripled during that period, rising from 1.7 million to 5.2 million, while their proportion rose from 12% to 18%."
>
> Marmen and Corbeil, *Languages in Canada*, Census of 2001.

Mostly as a result of its policies on immigration and diversity, Canada is expected to become more culturally diverse. Newcomers bring with them know-how and contacts, assets that will contribute greatly to promoting the exchange of ideas, services and goods.

Linguistic duality and cultural diversity produce advantages in other respects: they enhance Canada's reach and influence at the international level. By virtue

[23] OECD definition. In *Minutes: The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital, International Conference*, Montréal, November 23-25, 2003.

"Canada has everything, except perhaps ambition!"

The Economist (December 3-9, 2005).

of its demographic profile and democratic institutions, Canada is open to the world. It maintains close ties with a number of countries, especially through membership in the Commonwealth and the Francophonie, two great international organizations. If Canada can legitimately exercise a positive influence around the world, it is because many countries want to follow the example it has set in terms of duality, diversity and democratic values.

The Canadian formula for linguistic duality and cultural diversity has had its share of success. But does that guarantee a promising future? How can we take full advantage of linguistic duality and cultural diversity? Will we find in these values the foundations for a renewed vision for the country and the motivation for greater ambitions? Will we have the foresight to make the investment in managing our differences in a way that will help Canada thrive and allow it to assume its rightful place on the world stage?

A CHANGING CANADA

Canada is in a state of perpetual change. Its situation in 2006 is considerably different from what it was in 1969. And odds are that its profile will change even more in the years to come.

Among the transformations anticipated, the Canada of tomorrow will be more diverse than it is today. According to a study by Statistics Canada on visible minorities—a significant component of Canada's diversity—the process of linguistic, cultural and ethnic differentiation should continue, so much so that visible minorities may double by 2017. The immigrant population could represent more than 20% of the population of Canada, equal to the highest level observed in the twentieth century.

More than nine million people speak French in Canada, whether as their mother tongue or second language.

Source: Census of 2001.

LINGUISTIC DUALITY

LINGUISTIC DUALITY AND CULTURAL DIVERSITY

As equal citizens, new Canadians must be able to rely on the tools they need to participate fully in society.

Furthermore, while the immigrant population (which, for the most part, tends to integrate into Anglophone communities) is increasing, the demographic weight of the Francophone population is on the decline. As the Commissioner stated in her 2004-2005 annual report, "The immigrant population has grown at a rate three times higher than that of the Canadian-born population, and therefore represents an increasingly greater proportion of Canada's inhabitants. This has had a significant impact on the country's demographics and an even greater impact on the Francophone population, which has seen its numbers decrease through the combined effect of assimilation and a low birth rate." The Commissioner also noted that, in 2001, there were more than eight English mother-tongue immigrants for every French mother-tongue immigrant. It should be pointed out that Canada's immigration policy was revised recently, with a view to replenishing minority official language communities and reinforcing linguistic duality. Whether implementing the new strategies will produce the desired outcomes remains to be seen.

In order to win its historic gamble and continue to evolve in a climate of political stability and social solidarity, the country must absolutely take full advantage of its wealth and follow a path founded on linguistic duality and cultural diversity. As Professor John Kincaid so eloquently said in an article published in September 2005 in *La Presse*, "the biggest challenge for modern federalism is to allow for cultural diversity peacefully." Undoubtedly, he is warning us that integration of this new Canadian diversity will not happen by itself, and that it will have to be managed to some extent. Coming back to one of the initial principles, he invites us to have another "successive exchange" and produce a new "reasonable accommodation."

It goes without saying that openness to languages and the development of language skills today will have a big impact on Canada's success tomorrow. In this regard, the country already has a solid legal foundation through the Charter, provincial and territorial language legislation and the 2005 amendments to the *Official Languages Act*. Shouldn't the country adopt a more vigorous approach to official language education? Is language training for both official languages available to newcomers? Shouldn't they have generous access to Canada's linguistic heritage so they can fully integrate into Canadian society? One thing is certain: Canadians should be able to count on better co-operation between the federal and provincial and territorial governments in this regard.

Canada faces many challenges. Are we ready to face them? Do linguistic duality and cultural diversity have a strong enough foundation in Canadian society? Are these values truly integrated well enough? "Despite our progress to date, there is no room to be complacent since there is ample room to increase our knowledge and build the networks and infrastructures to make the social economy an active and sustainable sector of the Canadian economy."[24]

Demographics and languages in Canada (2001 Census)

- One of four Canadians between the ages of 15 and 24 is fluent in the other official language.
- Canadians have 160 mother tongues, 126 of which are frequently spoken at home.
- English is not the mother tongue of more than 20% of Anglophones (first official language spoken) in Canada.

"Twelve percent of newcomers know both official languages. However, regional variations are significant: although half of the allophone immigrant population in Montréal is bilingual, this proportion is 5% in Toronto and 3.8% in Vancouver."

Marmen and Corbeil, *Languages in Canada*, Census of 2001.

[24] *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*, Policy Research Project, Government of Canada, July 2005.

Based on the evidence of the Commissioner's study of linguistic duality in Canada's international relations published in the fall of 2004[25], these questions deserve further examination. This study showed that, although efforts to strengthen Canada's bilingual identity have had some success, linguistic duality has by no means been completely integrated into policies, programs and activities in the area of government operations. As a result, diplomatic missions poorly reflect linguistic duality in their activities. Cultural and commercial promotion are also inadequately integrated within these missions, which means that Canada's economic development is not receiving full value from linguistic duality.

Thus, there is room for improvement in this area. Canada must place more emphasis on its linguistic duality and cultural diversity in representations abroad. It must do a better job of assimilating these values in the way it does things. In short, Canada must practice what it preaches.

LEADERSHIP AND GOVERNANCE

Canada's personality and reality are evolving; the country cannot wait any longer to consider the future of linguistic duality and cultural diversity. These two values have been accepted as foundations of our society. They must be reflected more adequately and promoted more vigorously, both in Canada and abroad.

Isn't it time to contemplate a new overall vision that fully promotes these two overarching features of Canadian society? Hasn't the time come to commit fully to a process that allows Canada to build on the fundamental values of linguistic duality and cultural diversity?

> "The result [of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism] was the official recognition of Canada's linguistic duality and multicultural heritage—the political birth of modern Canada—and the formal entrenchement of one of the most significant differences between Canada and the United States, one that has become more, not less, important over the past half-century."
>
> Michael Adams, *Fire and Ice*, 2003.

Such a process could be solidly grounded in the Canada of yesterday, today and tomorrow. It could rest on the great values forged over time and set out in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and in all principles of governance:

- Sole and full citizenship (there are no half- or second-class citizens);
- Two shared Canadian languages (English and French) that allow individuals to connect, discuss and unite in finding a foundation for citizenship and making society work;
- Shared values (the rights, freedoms and values confirmed by the *Charter* and understood and shared by all, such as equality and respect).

The Commissioner believes that present circumstances are conducive to this kind of dialogue in Canada. The double influence of demographic changes within Canadian society and new government duties following the adoption of Bill S-3 amply justifies the launch of a national initiative to open a dialogue on how to update and give concrete expression to linguistic duality and cultural diversity in contemporary Canada. These matters would be discussed in the context of the country's competitiveness, its influence abroad and the involvement of civil society.

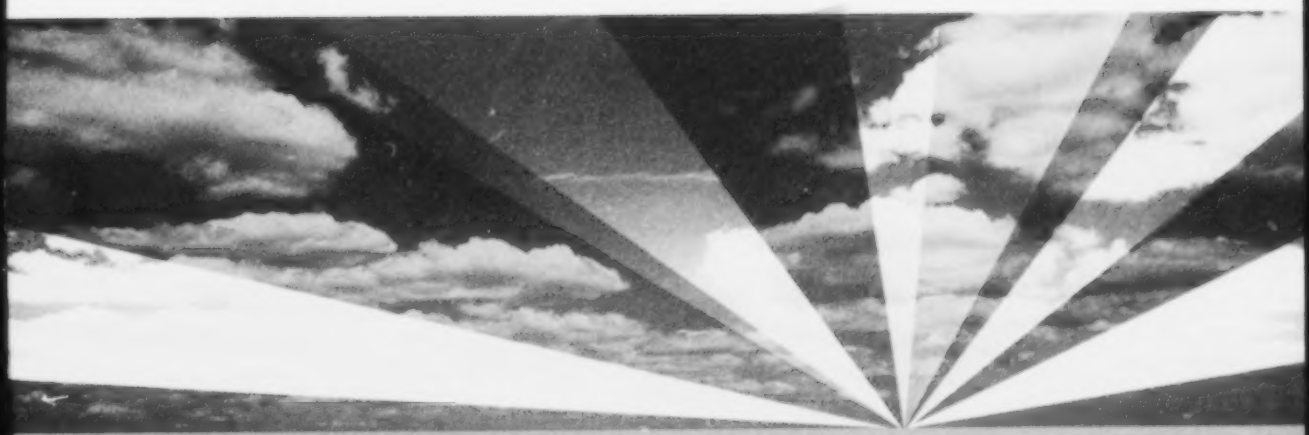
[25] www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2004/DFAIT_MAECI/dfait_maeci_2004_e.htm

The framework to engage Canadians in this dialogue remains to be defined, but its success depends on a number of basic conditions:

- Strong political leadership clearly committed to the promotion of the Canadian model of linguistic development and diversity;
- A premise that allows linguistic duality to be considered beyond simple compliance with the Act;
- A vision that leads to concrete options for considering the federal government's duty to promote linguistic duality within the context of cultural diversity;
- A forum to discuss governance issues in order to foster and plan for the full participation of all Canadian citizens and to enable increased promotion of Canada's duality and diversity abroad.

Therefore, the Commissioner recommends:

That the Minister of Official Languages initiate a dialogue with the various stakeholders in Canadian society to identify the measures to take in order to fully integrate the fundamental values of linguistic duality and cultural diversity into our governance models and derive the full benefits that flow from them.



ENSURING COMPLIANCE

ENSURING COMPLIANCE

This part of the Annual Report deals with progress and setbacks in official languages as witnessed throughout 2005-2006. It provides detailed information ensuing from the roles of the Commissioner as linguistic ombudsman and as auditor.

As **ombudsman**, the Commissioner is responsible for dealing with complaints concerning official languages matters and providing independent feedback on the linguistic performance of institutions subject to the *Official Languages Act* (the Act). In her role as **auditor**, the Commissioner provides in-depth assessments of compliance with the Act and suggests courses of action to improve its implementation.

The Commissioner uses a number of tools to fulfill these responsibilities. She conducts evaluations, audits and follow-ups, leads investigations and prepares performance report cards. Only by using the full range of tools at her disposal can she determine whether federal institutions comply with the obligations under the Act.

The next three chapters deal with these issues. Chapter 6 looks at the assessment of key institutions* in the management of official languages and the implementation of government initiatives related to the *Action Plan for Official Languages*. The following chapter reviews the performance of over 30 institutions as well as success stories. Chapter 8 describes investigations, audits and follow-ups.

The data in these three chapters lead to some general observations. First, the federal government does particularly well in developing official languages plans and policies. A significant number of institutions have the necessary infrastructure to move this issue forward. Thus, each of these administrative tools is not an end in itself, but rather a means. It does not guarantee results.

The federal administration has also demonstrated a good ability to establish a number of technical processes related to its official languages obligations. For example, bilingual signage, including posters in meeting rooms encouraging employees to express themselves in their language of choice, is widely used within the government. However, these are some of the simplest and least demanding processes—and essentially amount to good display practices. More than 35 years after the adoption of the *Official Languages Act*, such static means are not enough. We must aim higher—much higher.

The real challenge facing public institutions is to fully integrate linguistic duality within their organizational culture. From this perspective, admittedly, there remains a long way to go. For instance, with regard to service to the public—a key indicator—the data clearly points to a levelling off and, even in some cases, a decline in the quality of service offered. Similarly, with respect to language of work, higher levels of performance are proving difficult to achieve. In other words, it cannot yet be said that the two linguistic groups enjoy equal treatment.

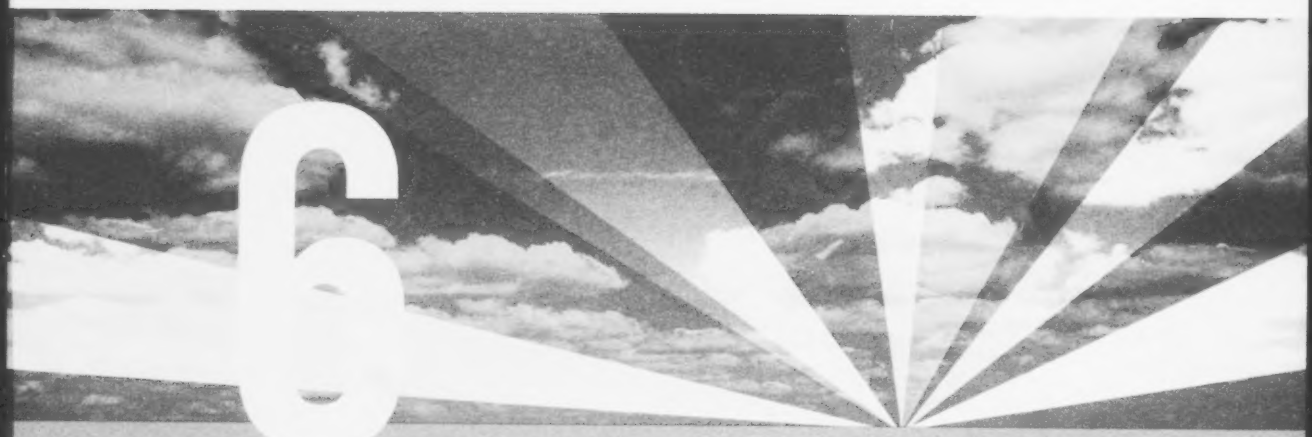
Moreover, a review of all the data gathered points to the fact that several institutions are still at the education and awareness stages. While these are certainly essential elements, they are largely inadequate if not accompanied by other equally forceful measures.

That being said, results vary from institution to institution. Some have achieved superior performance or shown initiative with respect to official languages. Other institutions,however, do not give this issue a high enough priority, despite repeated interventions from the Commissioner.

* Key institutions are: Privy Council Office, Public Service Human Resources Management Agency of Canada, Canadian Heritage, Justice Canada, and the Public Service Commission of Canada.

The fact remains that many federal institutions have a fragmented perception of the *Official Languages Act*. Too often, this results in an unconnected series of rules with a minimalist implementation. This issue was dealt with in an earlier chapter on the regulatory framework. The common elements linking the related notions of "service to the public," "language of work," "community vitality" and "promotion of linguistic duality" must be made more evident.

It is widely recognized that the world as a whole is greater than the sum of its parts, simply because the parts do not add up, but are correlated. Similarly, experience teaches that the same is also true of the *Official Languages Act*. The real success of its implementation depends on an overall appreciation of all its parts. It is only when the Act is implemented in this way that all its riches will be revealed.



CHAPTER **SIX**

MIDTERM REPORT ON THE ACTION PLAN AND ROLES OF KEY INSTITUTIONS IN THE MANAGEMENT OF OFFICIAL LANGUAGES

MIDTERM REPORT ON THE ACTION PLAN AND ROLES OF KEY INSTITUTIONS IN THE MANAGEMENT OF OFFICIAL LANGUAGES

INTRODUCTION

A number of institutions within the federal public service play leading roles in the implementation of the *Official Languages Act* (the Act). These are called key institutions, since they are responsible for providing guidance to federal departments and other agencies. They also play crucial leadership and coordination roles in implementing the Act. Most are responsible for helping to deploy major government initiatives related to the *Action Plan for Official Languages*. The manner in which they meet these responsibilities has a decisive impact on progress (or setbacks) throughout the federal public service.

This chapter addresses two themes related to the roles of key institutions.

First, the report takes stock of the implementation of the *Action Plan for Official Languages* (2003), following the Commissioner's comments on the Action Plan in the last two annual reports. In the 2004-2005 report, the Commissioner praised the efforts of a number of federal agencies to keep their commitments under the Action Plan, and she deplored the fact that other agencies had gotten off to a very slow start and noted a lack of consistency and coordination. In 2005-2006, the federal government published the *Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages* (Midterm Report); it is therefore timely to offer an overall assessment of the Action Plan's implementation since 2003.

In the second part of this chapter, the Commissioner delivers her first assessment of the work of key institutions based on a number of specific criteria. How do these agencies carry out their roles and perform some of their official languages responsibilities? Are they active and visible in carrying out their duties? How do they provide guidance to federal institutions that report to them? These are some of the questions the Commissioner addresses.

ACTION PLAN AND MIDTERM REPORT

The *Action Plan for Official Languages* is a broad-based government initiative designed to give new momentum to Canada's linguistic duality and the vitality of official language communities. The Plan was initiated in 2003 and involves investments of more than $750 million over five years.

The Action Plan has three principal axes:

AXIS 1: Education – minority-language education and second-language education.

AXIS 2: Official Language Community Development – early childhood services, health, justice, immigration, economic development and community support.

AXIS 3: Public Service – communication and service delivery, language of work, and participation of English- and French-speaking Canadians in the federal public service.

In October 2005, the federal government published its Midterm Report, which takes stock of progress and challenges in implementing the Action Plan.

Of course, the Commissioner has been monitoring the implementation of the Action Plan from the outset. This section presents her assessment of accomplishments to date.

AXIS 1: EDUCATION

The largest portion of the Action Plan's budget is dedicated to education. However, tangible progress in this area is hardly noticeable halfway through the term of the Action Plan. For a considerable time, targeted investments designed to build on existing efforts were mired in intergovernmental discussions and negotiations. Substantial funding was finally freed up in the Fall of 2005. Therefore, systematic, concerted efforts to achieve educational objectives were slow at being initiated, but there is no room for stagnation in this area. Over the last three years, there has been a

disturbing downward trend in enrolments in core French programs[26]. Canadian Heritage has inserted in its agreements with the provinces and territories a clause requiring them to report on participation rates in minority-language and second-language education, thus following up on a recommendation put forth by the Commissioner in previous reports (since 2002-2003).

AXIS 2: COMMUNITY DEVELOPMENT

Although some sectors are still lagging, generally speaking, this is the area where there has been the most progress in implementing the Action Plan.

If a first prize were awarded, the health field would no doubt be the winner. Many projects have been developed to benefit the Francophone communities in four areas: recruitment, training, research and networking. These interventions helped increase the number of enrolments, which have tripled since 2003, in French-language training programs for health professionals. The Société santé en français has also created 17 regional networks made up of professionals, service and training institutions, government authorities and community organizations. Health Canada, through the Société santé en français, is funding 67 French-language health services improvement projects in all regions of Canada.

Progress in Anglophone communities has been just as impressive. Coordinated by the Quebec Community Groups Network, one provincial and nine local and regional networks have been established. Some 30 projects aimed at improving access and adapting services for the Anglophone community have been approved in 13 of Quebec's 16 regions. McGill University is coordinating a major project to provide English-language training for health professionals working with English-speaking clients. There have also been efforts to encourage English-speaking health professionals to set up practice in regions where the need for English-language services is acute.

On the subject of justice in French, the Access to Justice in Both Official Languages Support Fund provided resources to initiate 18 projects in 2003-2004 and 31 projects in 2004-2005. The network of associations of French-language legal professionals has received funding for the 2003-2008 period. Although the impact of these measures has not yet been clearly felt, these investments have benefited activities in the following areas: training, the development of legal and linguistic tools, consultation mechanisms and increased awareness of access to justice.

Early childhood development in minority communities is another major concern. It is particularly worth noting that clauses providing for the creation of child-care spaces for official language communities were included in agreements in principle negotiated with the provinces[27] under the Early Learning and Child Care Initiative. However, it is difficult to understand the delay in providing the funding necessary to launch planned pilot projects on child-care services for official language communities.

Agreements on literacy at the national and provincial levels have led to the development of many initiatives in support of Francophone communities, with the following objectives: training literacy trainers and workers; enhancing organizational capacity; research; promoting family literacy; developing and experimenting with models and approaches in family literacy; networking and partnership. Initiatives supporting the Anglophone community have been slower, however.

In the area of immigration (a target for the Francophone side only), the first two years have been taken up by strategic planning and implementation of a coordination and consultation infrastructure. There has been real progress, but efforts must continue in order to have long-term impact on communities.

[26] See www.cpf.ca.

[27] It should be noted that the language clauses vary from province to province.

Economic development is a key component of community vitality. Until quite recently, initiatives in this area were too fragmented to have a significant impact on the structure of local economies. However, the recent integration of the Enabling Fund for human resources and economic development in the Action Plan now allows for better coordination of the work of departments active in the sector. It also calls for enhanced support in strategic economic development projects through the Coordinating Group on Economic Development and Employability (RDÉE) and the Community Economic Development and Employability Committees (the equivalent for the Anglophone community in Quebec).

AXIS 3: PUBLIC SERVICE

Studies by the Office of the Commissioner show that service delivery in both official languages has reached a plateau. The use of French as the language of work also remains problematic. (See the next chapter.)

Some breakthroughs in this area are nonetheless worth mentioning. First, in spite of the fact that it does not have sufficient resources to carry out its monitoring role, the Public Service Human Resources Management Agency of Canada has improved its capacity to measure progress within federal agencies. For example, the revision of official language policies in 2005 has clarified certain aspects of the implementation of the Act. Secondly, the use of imperative staffing (other than in clearly established exceptional circumstances) is a major step forward in the area of language of work. In addition, the Innovation Fund helps implement innovative projects that may be beneficial. However, the gap between the demand and supply of language training for public service staff is growing. The resources set aside by departments to meet this need are clearly insufficient to respond to the demand.

ACCOUNTABILITY FRAMEWORK

The Action Plan includes an Accountability Framework that requires departments to consult official language communities. Most of the organizations consulted agree that the Action Plan has promoted greater participation by communities. They particularly appreciated the work of the Privy Council Office in establishing candid, positive communications. The Action Plan has also led to renewed energy within communities.

A number of shortcomings remain, however. As the performance report cards show, certain institutions do not have strategic plans to coordinate their activities and to ensure appropriate targeting. Even existing strategic plans do not always clearly set out timelines. Finally, these plans, though essential, are only a first step, the means to an end. Whether they achieve convincing results remains to be seen.

PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK

The Privy Council Office has developed a performance measurement framework under the Accountability plan, to be used to guide accountability and to evaluate the effectiveness of initiatives. The Commissioner is not convinced that the performance measurement framework adequately assesses the outcomes of the Action Plan. Several indicators are overly broad and insufficiently related to actual measures. More modest indicators closely linked to activities under the Action Plan would have been more appropriate.

Finally, the government itself admits in the Midterm Report that the implementation of the Action Plan has not been as transparent as it could have been. Data on activities and investments are not sufficiently accurate to allow for detailed accountability. In addition, some departments have delayed providing information without a valid explanation.

MIDTERM REPORT: VARYING RESULTS

The Action Plan has led to uneven progress, varying by sector and by linguistic community. Tangible results have been achieved for both language communities in such sectors as health services in the language of the minority, where high-quality projects have been implemented. Halfway through the term of the plan, however, significant shortcomings persist in certain areas. For instance, in the education sector, institutions have been very slow to implement initiatives, and action has repeatedly been delayed. In other sectors, such as literacy, clear results have been achieved, but only for the Francophone community.

As well, the federal government has acknowledged that additional measures are required in areas such as arts and culture, which are not covered by the Action Plan. The government also recognizes the need to reinforce the research component to respond better to the needs of official language communities. There will be catching up to do in some areas of the Action Plan, and the scope of work will need to be broadened. Once again, effective horizontal governance of these issues will be an essential element in the Action Plan's success.

ASSESSMENT OF KEY INSTITUTIONS

During 2005-2006, the Commissioner assessed the work of five institutions that play a central role in the area of official languages. Although their mandates differ, they have a basic responsibility in common: to set the tone and exercise strong leadership in official languages. Since leadership is a shared responsibility, the resulting action must be coordinated. This issue has been addressed at length in an earlier chapter dealing with horizontal governance.

The assessment targeted the following agencies:

- The **Privy Council Office**[28], which plays a central role in the implementation of the government's Action Plan and also supports the Minister of Official Languages.
- The **Public Service Human Resources Management Agency of Canada**, which manages the official languages program for all institutions covered by the Act regarding service to the public, language of work and equitable participation.
- **Canadian Heritage**, which coordinates the implementation of Part VII of the Act, designed to foster the development of official language communities in a minority setting and the promotion of English and French in Canadian society.

Methodology

For the purposes of this assessment, the Office of the Commissioner developed a framework of **six assessment criteria** common to all institutions:

- **Visibility of official languages mandate.**
- **Appropriate guidance.**
- **Attention to outcomes in the field.**
- **Consultation of communities as part of its mandate.**
- **Self-assessment of performance.**
- **Creation of a workplace conducive to the use of both official languages by staff.**

This exercise is not intended to be a comprehensive assessment of all official languages responsibilities of key institutions, nor an assessment of horizontal coordination.

- **Justice Canada**, which provides legal advice to the government and its institutions and has a monitoring role in ensuring the respect of official languages in the development of bills, regulations, guidelines and policies.
- The **Public Service Commission**, which takes on the important role of monitoring the implementation of linguistic provisions in public service staffing.

OBSERVATIONS

The following general observations are supported by examples drawn from individual reports on key institutions. These reports and other details about the exercise can be found on the Web site of the Office of the Commissioner (www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/key_institutions_cle_e.htm).

[28] In February 2006, the Official Languages Branch, which is responsible for coordinating the management of official languages within the federal government, was transferred from the Privy Council Office to the Department of Canadian Heritage.

In the context of this exercise, the Commissioner sought to better understand how key institutions **make their mandate visible in matters of official languages**. It is encouraging to find that key institutions generally do a good job in this area. Each one makes appropriate use of its Web site and annual report to publicize its mandate.

The second assessment benchmark was the responsibility of each key institution to **provide guidance**. The Commissioner examined whether key institutions provide appropriate guidance to the federal administration under their specific official languages responsibilities. Some successes were observed. For example, the Privy Council Office is to be commended for having sent its first reminder to federal institutions following the adoption of Bill S-3. It reminds them of their responsibility to take measures to implement Part VII of the Act. In other respects, Justice Canada rigorously prepares case summaries and analyses jurisprudential trends in language rights for its network of legal counsel who, in turn, support government departments. Another example: the Human Resources Management Agency provides guidance to the federal public service by offering interpretations of its policies and directives and providing training for managers. The Commissioner did note a number of areas for improvement, however. For example, Canadian Heritage should be more affirmative in providing guidance on implementing Bill S-3 to all institutions subject to the Act.

Do key institutions **monitor outcomes** in the field? Have they created appropriate mechanisms to survey and evaluate implementation outcomes in areas where they provide guidance to the federal public service? Although the Commissioner noted some efforts in this area, most of the work clearly remains to be done. The Privy Council Office, for example, has created a performance measurement framework to help it evaluate the effectiveness of initiatives taken by institutions targeted by the Action Plan.[29] However, more sustained effort is needed to ensure that institutions are serious about following up and that they consult official language minority communities consistently. In addition, it must also intervene with parties concerned to ensure that key institutions subject to the Action Plan fulfill their commitments completely and in a timely manner.

Do key institutions **consult communities** in carrying out their mandate? If so, how? Although the answers to this question vary, some institutions perform well, especially the Privy Council Office, which formally consults official language minority communities twice a year: once involving senior officials of institutions targeted by the Action Plan, and once with the ministers responsible for the same institutions. As well, Justice Canada consults official language communities through the Advisory Committee—Justice in Official Languages.

The Commissioner also sought to determine whether key institutions **evaluate their own performance**. Do they use independent evaluators? Do they evaluate the leadership they show in the area of official languages? Here again, the results are mixed. On the one hand, the Commissioner found good practices in some institutions. Canadian Heritage, for example, has assessed some aspects of its programs and implemented a mechanism to determine the effectiveness of its leadership. Other institutions have developed or implemented management tools. On the other hand, the Commissioner has found that some institutions, including the Public Service Human Resources Management Agency, could do a better job of evaluating their leadership within the federal public service in the area of official languages.

The final assessment benchmark for key institutions dealt with the **creation of a workplace conducive** to the use of both official languages. How do institutions model the creation of such a workplace? The Public Service Commission, for one, has offered information sessions for managers and staff on language of work, and it stands out for the high bilingual capacity of its senior managers (97%) and its supervisors (95%) in bilingual positions.

[29] The institutions targeted by the Action Plan are: Canadian Heritage, the Treasury Board Secretariat (the Public Service Human Resources Management Agency of Canada has taken over Secretariat responsibilities under the Action Plan), Health Canada, Human Resources Development Canada (now known as Human Resources and Social Development Canada), Industry Canada, Justice Canada, Citizenship and Immigration Canada, and the Privy Council Office (Intergovernmental Affairs).

CONCLUSION

This section has provided an opportunity to present the assessment exercise of the work of key institutions against a number of benchmarks related to their roles in the area of official languages. Key institutions perform well in some areas, but need to improve in others.

Although not a benchmark in the Commissioner's assessment, skill in horizontal governance appears to be an essential condition for key institutions to exercise strong and coordinated leadership.

This was the first assessment of key institutions conducted by the Office of the Commissioner. There will certainly be more. Over the coming years, assessments will focus more closely on the outcomes produced by key institutions' systems, infrastructures and leadership.

CHAPTER SEVEN
PERFORMANCE REPORT CARD FOR INSTITUTIONS AND SUCCESS STORIES

PERFORMANCE REPORT CARD FOR INSTITUTIONS AND SUCCESS STORIES

INTRODUCTION

This chapter is partly a result of a recommendation by the Senate Standing Committee on Official Languages, which requested that the successes and lapses in the implementation of the *Official Languages Act* (the Act) be better known. It consists of two main sections.

The first presents an annual report card on the performance of federal institutions. It aims to describe and increase awareness of the activities of certain federal institutions in implementing the Act. At the same time, the Commissioner aims at increasing the accountability these institutions assume for linguistic duality in Canada.

The second, "Showcase of Success Stories," highlights the contribution of federal councils in advancing official languages in Canada this year. The 2005-2006 exercise also identifies a number of federal institutions that have distinguished themselves by reason of their commitment and initiatives. Finally, the Commissioner pays tribute to a senior federal executive by awarding the Leon Leadership Award for 2005-2006.

PERFORMANCE REPORT CARD FOR FEDERAL INSTITUTIONS

This is the second edition of the Commissioner's Report Card for Federal Institutions. (See tables on pages 67 to 71.)

Firstly, it should be noted that this year's report card includes three additional federal institutions. Agriculture and Agri-Food Canada now figures in the "Economy, Transport and Security" portfolio, while Social Development Canada and the Canadian Museum of Civilization Corporation have been included into the "Social, Cultural and Other Institutions" portfolio.

Methodology

Performance is measured against 13 basic criteria grouped under five factors. Each basic criterion applies to all institutions subject to the Act, regardless of their respective mandate. The criteria were established following consultations with several stakeholders. A relative weighting has been assigned to each of the 13 criteria to calculate an overall score for each institution. It was also possible to calculate an overall score for all of the institutions according to the factors that were examined. The detailed scoring guide describes the methodology used by analysts to score institutions. The guide can be found at:

www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/rating_guide_notation_e.htm

All institutions evaluated last year are still part of the report card in 2005-2006, with the sole exception of the Public Service Commission, which was assessed this year in terms of its coordination and leadership role in the area of appointments to bilingual positions in the public service.[30] The scope of the report card will broaden over time to record changes in institutional performance and the degree of commitment of the federal public service to official languages.

[30] See the section on the roles of key institutions in Chapter 6.

METHODOLOGICAL CONSIDERATIONS

It is worth noting that the methods used to gather data varied according to the factor being assessed. First, OCOL employees carried out direct field observations to measure the service provided to the public in the language of the linguistic minority: visual active offer, active offer and quality of in-person service and over the telephone. For other factors, our office used other sources of information (interviews, study of relevant documents and analysis of statistical data on the composition of the workforce and its bilingual capacity). In the case of service to the public and equitable participation, greater emphasis was placed on results. In regard to other factors, structural mechanisms, in particular, were examined.

Finally, this performance evaluation looked at a limited number of federal institutions, that is, over 30 out of approximately 200 in total.

PRESENTATION OF RESULTS

The results are presented in a manner that permits quick comparisons between institutions with similar characteristics. The "Economy, Transport and Security" portfolio is presented on pages 67, 68 and 69 of the report card, and the "Social, Cultural and Other Institutions" portfolio on pages 70 and 71.

The results of last year's evaluation are also shown to highlight changes in institutions' performance. The results are presented here in summary; more detailed information on the various institutions is presented in fact sheets posted on the OCOL Web site.[31]

The emoticons summarize the results:

☺☺ Exemplary
☺ Good
😐 Fair
☹ Poor
☹☹ Very Poor

The left hand column sets out the evaluation criteria and their relative value. The overall score is a combination of scores for each of the evaluated items. Changes in performance are highlighted in colour for ease of reading.

[31] www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/list_institutions_liste_e.htm

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY

■ decline
■ improvement

	Border Services		Fisheries and Oceans		Public Works		Canada Post		Canadian Forces		RCMP		Revenue	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT														
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	😐	😐	☹	😐	😐	☹	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	😐	😐	😐	😐	🙂	☹	😐	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
c) Complaints (5%)	☹	☹	☹	😐	☹	☹☹	😐	☹	☹☹	☹☹	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV														
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😐	🙂	🙂	😐	🙂	😐	😐	☹	☹	🙂	😐	🙂	😐
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	😐	😐	☹	☹	☹	☹☹	😐	☹	☹☹	☹	☹☹	☹	😐	😐
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	😐	😐	☹	😐	🙂	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	☹	☹	😐	😐
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐	☹	😐	🙂🙂	🙂🙂
LANGUAGE OF WORK – PART V														
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	☹	☹	🙂	🙂	😐	😐
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	😐	☹	🙂🙂	🙂🙂
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI														
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	🙂🙂	🙂🙂	☹	☹	☹	☹	😐	😐	N/A*	N/A*	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII														
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	😐	😐	🙂	😐	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	😐	😐	🙂	😐	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	☹	🙂	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
OVERALL RATING:	😐	😐	😐	☹	😐	☹	🙂	🙂	☹	😐	☹	☹	🙂	🙂

* Given that members of the Canadian Forces are very mobile, the representation of both language groups will not correspond to provincial demographic statistics.

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY

decline
improvement

	Border Services		Fisheries and Oceans		Public Works		Canada Post		Canadian Forces		RCMP		Revenue	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT														
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)														
b) Visibility of official languages in the organization (5%)														
c) Complaints (5%)														
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV														
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)														
b) Findings on active offer and service delivery (15%)														
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)														
d) Bilingual services quality monitoring (4%)														
LANGUAGE OF WORK – PART V														
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)														
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)														
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI														
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)														
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)									N/A	N/A				
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII														
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)														
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)														
OVERALL RATING:														

Given that members of the Canadian Forces are very mobile, the implementation of both language groups does not correspond to provincial demographic statistics.

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY *(CONTINUED)*

■ decline
■ improvement

	Environment		Industry		Transport		Passport		Mortgage and Housing		Air Transport Security Authority		Business Development Bank	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT														
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	😐	🙂	🙂🙂	🙂🙂	😐	🙂🙂	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	🙂
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	😐	🙂	😐	😐	😐	😐	😐	😐	🙂🙂	😀	😐	🙂	😐	🙂
c) Complaints (5%)	😐	😐	☹	🙂	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	☹	🙂🙂	🙂🙂
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV														
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	🙂	😐	😐	🙂🙂	☹	🙂🙂	☹
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	☹☹	☹☹	☹	☹	☹	😐	😐	😐	☹	☹☹	☹	☹	☹☹	☹
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	🙂	🙂	🙂	🙂	☹	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	😐	🙂🙂	🙂🙂
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂	😐	😐	🙂
LANGUAGE OF WORK – PART V														
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	🙂	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂	☹	😐	🙂	🙂
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	☹	😐	😐	😐	😐	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐	🙂	🙂
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI														
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	🙂	🙂	🙂	😐	😐	N/A*	N/A*	🙂🙂	🙂🙂
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII														
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	😐	😐	🙂	🙂	☹	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	😐	😐	🙂	🙂	☹	😐	☹	😐	🙂	🙂	☹	🙂	🙂	🙂
OVERALL RATING:	☹	😐	😐	😐	☹	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	😐	🙂

* No staff in Quebec (excluding NCR).

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY *(CONTINUED)*

■ decline
▒ improvement
☒ not assessed in 2004-2005

	Food Inspection Agency		NAV CANADA		Tourism Commission		VIA Rail		Macdonald-Cartier Airport		Agriculture and Agri-Food	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	😐	😊😊	😐	😊	☹	☹	☹	😐	☹	😊	☒	😐
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	😊	😊	😐	😐	😐	☹	😐	😊	😐	😐	☒	😊
c) Complaints (5%)	☹	😊😊	😐	😐	☹	☹	😐	😐	☹	😊	☒	😐
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😊	😐😐	😊	☹	😐	😊😊	☹	😊😊	😐	☒	😐
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	☹☹	☹☹	😐😐	😊	😐😐	😐😐	☹	☹	😊	😊	☒	☹☹
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	😐	😊	😐	😐	☹	☹	😐	😐	😐	😊😊	☒	☹☹
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	😐	😊	😐	😊	😐	😐	😊	😊	😐	😊	☒	😊
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	😐	😊	☹	☹	😐	😐	☹	😐	😐	😊	☒	😐
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	😐	😊	☹	☹	☹	☹	😐	😐	😐	😊	☒	😐
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊	😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	☒	😊😊
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	☹	☹	😊	😊😊	N/A*	N/A*	😊😊	😊😊	N/A*	N/A*	☒	😐
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	😐	😊	☹	☹	☹	☹	😐	😐	N/A**	N/A**	☒	😐
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	😐	😐	☹☹	☹	☹	☹	😐	😐	N/A**	N/A**	☒	😐
OVERALL RATING:	☹	😐	☹	😐	☹	☹	😐	😐	😐	😊	☒	😐

* No staff in Quebec (excluding NCR).
** Part VII of the Act does not apply to the Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority.

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY *(CONTINUED)*

decline
improvement

	Environment		Industry		Transport		Passport		Mortgage and Housing		Air Transport Security Authority		Business Development Bank	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT														
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)														
b) Visibility of official languages in the organization (5%)														
c) Complaints (5%)														
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV														
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)														
b) Findings on active offer and service delivery (15%)														
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)														
d) Bilingual services quality monitoring (4%)														
LANGUAGE OF WORK – PART V														
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)														
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)														
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI														
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)														
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)											N/A	N/A		
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII														
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)														
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)														
OVERALL RATING:														

No staff in Quebec (excluding NCR)

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY *(CONTINUED)*

decline
improvement
☒ not assessed in 2004-2005

	Food Inspection Agency		NAV CANADA		Tourism Commission		VIA Rail		Macdonald-Cartier Airport		Agriculture and Agri-Food	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)											☒	
b) Visibility of official languages in the organization (5%)											☒	
c) Complaints (5%)											☒	
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)											☒	
b) Findings on active offer and service delivery (15%)											☒	
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)											☒	
d) Bilingual services quality monitoring (4%)											☒	
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)											☒	
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)											☒	
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)											☒	
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)					N/A	N/A			N/A	N/A	☒	
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)									N/A	N/A	☒	
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)									N/A	N/A	☒	
OVERALL RATING:											☒	

No staff in Quebec (excluding NCR).
Part VII of the Act does not apply to the Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority.

PORTFOLIO: SOCIAL-CULTURAL-OTHER INSTITUTIONS

■ decline
▒ improvement
☒ not assessed in 2004-2005

	Health Canada		Human Resources		Social Development		CBC/Radio-Canada		Citizenship and Immigration		Statistics	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐	😐
c) Complaints (5%)	😐	😐	☹☹	😐	☒	😐😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😐	😐	😊	☒	😐	😐😐	☹	😐	😐	😐	😐
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	☹	☹	☹	😐	☒	😐	😐	☹	☹	☹	😐	😊
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😐😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😊
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	☒	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐	😐
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	😐	😐	☹	☹	☒	☹	😐	😐	😐😐	😐😐	☹☹	😐
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	☒	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	😐😐	😐😐	😐	😐😐	☒	😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
OVERALL RATING:	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐

PORTFOLIO: SOCIAL-CULTURAL-OTHER INSTITUTIONS *(CONTINUED)*

■ decline
improvement
☒ not assessed in 2004-2005

	Parks		National Arts Centre		National Capital Commission		National Film Board		Canadian Museum of Civilization		Overall Average	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	☺	☺	☹	☹	☺	☺	😐	😐	☒	☺		
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺	70%	73%
c) Complaints (5%)	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	☺☺	■	☺☺	☺☺	☺☺	■	☺☺	☺☺	☒	☺		
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	☹	☹	☺☺	■	☺	☺	☺	☺	☒	☺☺		
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	☺	☺	😐	😐	☺	☺☺	😐	😐	☒	☺	62%	61%
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	☺	☺☺	☺☺	■	☺	☺	☺	😐	☒	😐		
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	☺	☺☺	😐	😐	☺	☺	😐	😐	☒	😐	65%	69%
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺		
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	☹☹	☹☹	N/A*	N/A*	N/A*	N/A*	☺☺	☺☺	☒	N/A*	83%	83%
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	☺☺	☺☺	😐	☺	☺	☺☺	☺	☺	☒	☺		
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	☺	☺☺	😐	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☒	☺	74%	78%
OVERALL RATING:	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺	69%	71%

* No staff in Quebec (excluding NCR).

PORTFOLIO: SOCIAL-CULTURAL-OTHER INSTITUTIONS

■ decline
improvement
☒ not assessed in 2004-2005

	Health Canada		Human Resources		Social Development		CBC/Radio-Canada		Citizenship and Immigration		Statistics	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	○	○	○	○	☒	○	○	■	○	○	○	○
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	○	■	○	○	☒	○	○	○	○	○	○	○
c) Complaints (5%)	○	○	○	■	☒	○	○	○	○	○	○	○
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	○	○	○	■	☒	○	○	■	○	○	○	○
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	○	○	○	■	☒	○	○	■	○	○	○	■
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	○	○	○	○	☒	○	○	○	○	○	○	○
d) Bilingual service's quality monitoring (4%)	○	■	○	○	☒	○	○	■	○	○	○	■
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	○	■	○	■	☒	○	○	■	○	○	○	○
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	○	■	○	○	☒	○	○	○	○	○	○	■
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	○	○	○	○	☒	○	○	○	○	○	○	○
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	○	○	○	○	☒	○	○	○	○	○	○	■
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	○	○	○	○	☒	○	○	○	○	○	○	○
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	○	○	○	■	☒	○	○	○	○	○	○	○
OVERALL RATING:	○	■	○	○	☒	○	○	■	○	○	○	■

PORTFOLIO: SOCIAL-CULTURAL-OTHER INSTITUTIONS *(CONTINUED)*

	Parks		National Arts Centre		National Capital Commission		National Film Board		Canadian Museum of Civilization		Overall Average	
	2001 2002	2003 2004	2001 2002	2003 2004	2001 2002	2003 2004	2001 2002	2003 2004	2001 2002	2003 2004	2001 2002	2003 2004
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms in place (5%)									☒			
b) Visibility of official languages in the organization (5%)									☒			
c) Congruency (5%)									☒			
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (15%)									☒			
b) Positive active offer and service delivery (15%)									☒			
c) The service agreement required by third parties or agreements granting for the delivery of bilingual services (5%)									☒			
d) Bilingual service quality monitoring (5%)									☒			
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)									☒			
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)									☒			
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)									☒			
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)			N/A	N/A	N/A	N/A			☒	N/A		
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policy and programs take into account the vitality of minority language communities (12.5%)			☒		☒		☒		☒			
b) Strategic planning and the development of policy and programs take into account the vitality of linguistic duality (12.5%)			☒		☒		☒		☒			
OVERALL RATING:									☒			

☒ the line
improvement
☒ not assessed in 2003-2004

FINDINGS AND ANALYSIS

General findings

An analysis of the report card allows the overall institutional performance to be rated according to the factors examined:

- **Program management** – Overall, institutions obtained a performance rating of 73%, deemed "fair." A slightly higher mark would place them in the category of "good."
- **Service to the public** – Institutions obtained a collective grade of 61%, barely attaining the "fair" category. This disappointing result may indicate why the offer and availability of bilingual service to the Canadian public, in person or over the telephone, is not improving. This issue is discussed later in this chapter.
- **Language of work** – Institutions registered a grade of 69% for their efforts to reach their language-of-work objectives. This performance is considered "fair."
- **Equitable participation** – With respect to equitable participation, the institutions earned a "good" performance of 83%.
- **Development of official language communities and promotion of equal status of English and French** – Institutions obtained an overall performance grade of "good." Their rating of 78% is partly explained by the fact that 15 of the 31 institutions evaluated were already required to develop an action plan and report on these matters to Canadian Heritage. Thus, they were better prepared in terms of the evaluation criteria used. Emphasis must now be placed on results, following the adoption of Bill S-3, which mandates federal institutions to take positive steps to contribute to the development of communities and the promotion of linguistic duality in Canadian society.

Grading of performance factors

Exemplary	90-100%
Good	75-89%
Fair	60-74%
Poor	45-59%
Very Poor	44% and less

In light of these general findings, the Commissioner believes that it is useful to examine more closely the two factors registering the poorest institutional performance, namely, service to the public and language of work.

Service to the public

Bilingual capacity

Obviously, an essential element in offering good service is adequate bilingual capacity on the part of employees in federal institutions.

This year, the Commissioner asked all institutions being evaluated to provide data on the bilingual capacity of staff designated to offer bilingual service directly to the public. Most did so, but some were unable to, which casts doubt on their ability to serve the public properly and meet their linguistic obligations.

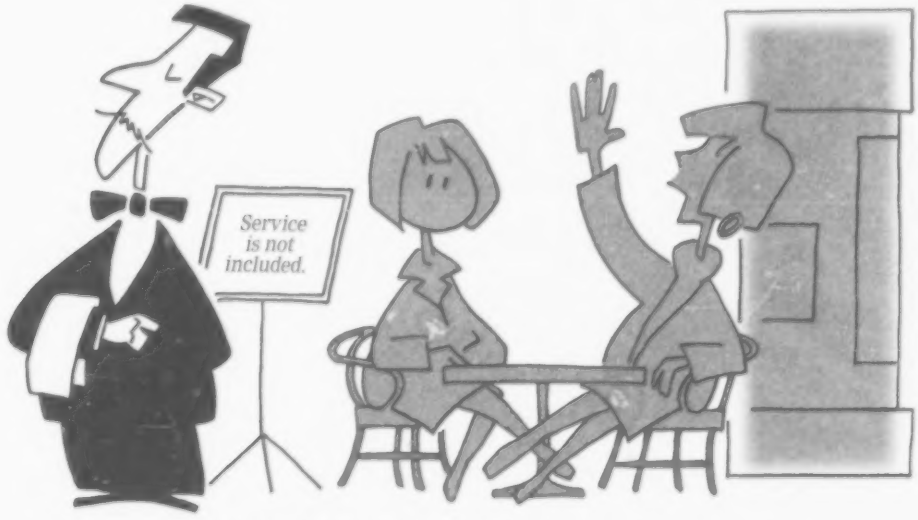
In addition to ensuring bilingual capacity, institutions must take additional measures to guarantee and respect the equality of English and French in service delivery. For example, ongoing monitoring of the quality of bilingual service should be more anchored in the culture of the federal public service. Too often, the outcomes of bilingual service are not evaluated and staff and managers responsible for service delivery are not sufficiently accountable. The same can be said of services delivered by third parties or in partnership. Finally, with a few exceptions, field observations of in-person service have not shown significant improvements this year.[32]

Active Offer

Active offer requires those delivering services to indicate to members of the public (verbally, visually and otherwise) that they can address employees and receive services in both official languages. Employees must ensure that the public is comfortable in dealing with federal institutions in the language of their choice.

An analysis of data collected during this evaluation confirms yet again that the active offer of bilingual services is not yet truly part of the service culture of organizations. In fact, active offer in person is practiced less than one time in four. The situation is scarcely better in terms of other forms of active offer.[33] Institutions subject to the Act must ensure that staff assigned to serve the public is properly trained in providing active offer and is evaluated for compliance.

On a regional basis, our observations show that visual active offer has clearly declined in Quebec. In the National Capital Region, visual and active offer seem to also have lost some ground. Results concerning active offer by staff are also not encouraging in Prince Edward Island and Alberta, for example.



"IT'S TIME TO MOVE FROM A STANDARD OF ROUTINE SERVICE TO A CULTURE OF SERVICE EXCELLENCE".[34] [TRANSLATION]

[32] Results for each institution are posted on the Web site of the Office of the Commissioner (www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/inperson_observations_enpersonne_e.htm).

[33] i.e. recorded telephone messages on telephone lines advertised as bilingual service points in BUROLIS, in telephone directories or in minority language media, as well as greetings by attendants who answer such lines.

[34] *Vers une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens*, Summary of the colloquium proceedings, CEFRIO, Quebec, May 2005.

In-person service

Overall, observations by the Office of the Commissioner show that in-person service has not really improved over the last year. Nationally, it is estimated again this year that service delivery in the minority official language is adequate three times out of four. This finding leads the Commissioner to conclude that the quality of bilingual services offered to the public at the national level is stagnating.[35]

The following table shows the results of observations by province and territory, as well as last year's results for comparison. For each evaluated item, the left-hand figure shows the number of successful observations, and the right-hand figure shows the total number of observations.[36]

Table 1
Results by region: Observations on in-person service

REGION	VISUAL ACTIVE OFFER		ACTIVE OFFER BY STAFF		ADEQUATE SERVICE	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
N.L.	3/5	10/12	1/5	5/12	3/5	4/12
N.S.	9/18	15/24	5/18	4/24	10/18	12/24
P.E.I.	7/8	10/17	0/8	1/17	3/8	8/17
N.B.	25/26	32/36	7/26	8/36	24/26	30/36
Quebec	40/50	30/73	10/50	7/73	40/50	44/73
NCR	22/23	28/39	16/23	15/39	23/23	30/39
Ontario	44/58	50/74	15/58	19/74	37/58	42/74
Manitoba	10/13	16/23	2/13	11/23	4/13	13/23
Saskatchewan	13/14	22/28	4/14	15/28	7/14	15/28
N.W.T.	2/6	2/4	0/6	1/4	3/6	2/4
Alberta	16/22	10/21	3/22	2/21	17/22	10/21
B.C.	15/21	16/25	3/21	8/25	17/21	18/25
Yukon	2/3	4/6	0/3	2/6	2/3	5/6

[35] The sample used for field data collection was established by Statistics Canada and was primarily designed to collect representative information in order to evaluate the performance of each institution.

[36] It should be noted that the Office of the Commissioner did not carry out any observations on in-person service in Nunavut.

What about service delivery over the telephone? The following table shows results for services delivered over the telephone in each province and territory.[37]

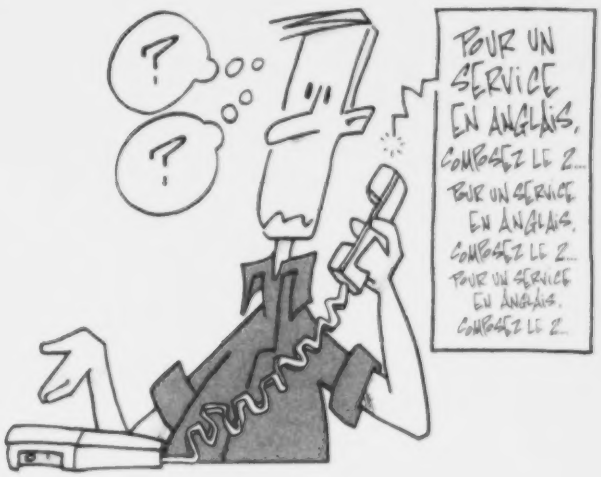
Table 2
Results by region:
Observations on telephone service

REGION	ACTIVE OFFER	ADEQUATE SERVICE
N.L.	9/10	4/10
N.S.	18/25	18/25
P.E.I.	12/16	11/16
N.B.	31/33	31/33
Quebec	43/74	59/74
NCR	32/37	31/37
Ontario	59/75	56/75
Manitoba	11/20	12/20
Saskatchewan	14/28	17/28
N.W.T.	2/4	2/4
Alberta	14/22	16/22
B.C.	19/29	16/29
Yukon	3/6	4/6

New Brunswick stands out in terms of active offer and delivering service over the telephone in the minority official language. Newfoundland and Labrador also garners a positive review for actively offering service in both official languages. However, this latter province must ensure that it has sufficient infrastructure to deliver the expected service in the minority official language.

The mediocre performance in some provinces is disappointing. After all, many of the telephone lines checked were answered by an automated system or an answering machine. Yet, it would be so simple to set up bilingual messages. Officers from the Office of the Commissioner even found that some telephone numbers advertised as offering bilingual service turned out to be unilingual lines offering services only in the language of the majority.

For the Commissioner, this is an area of zero tolerance. Promoting the equality of English and French necessarily requires appropriate advertising of office addresses and telephone numbers where services of equal quality are offered in the official language of choice.



Language of Work

The Commissioner's earlier studies[38] clearly show that technical measures—such as offering workplace documents in both languages or providing language training for managers and supervisors who do not meet the linguistic requirements of their positions—are not enough. Strong leadership is needed to create a culture of respect for and acceptance of the linguistic values that lie at the heart of the *Official Languages Act*. The study on language of work in the National Capital Region showed that English often prevails in both verbal and written communications, mainly because many supervisors lack adequate French language skills, leading to an organizational culture in which

[37] Data on "active offer" do not distinguish between various types of initial contact (automated system, answering machine or attendant). The "adequate service" column reflects the number of occasions where the service was delivered in the minority official language with a level of quality comparable to the service delivered in the majority language.

[38] Office of the Commissioner of Official Languages, *Making It Real: Promoting Respectful Co-existence of the Two Official Languages at Work* (April 2005) and Office of the Commissioner of Official Languages, *Walking the Talk: Language of Work in the Federal Public Service* (March 2004).

working in English is a well-established habit. On the other hand, in bilingual regions in Quebec, French dominates as the language of work in departments, except for Crown corporations, where a higher proportion of employees are English-speaking than in government departments, and the use of both languages is more evenly balanced.

It is encouraging to see that almost all departments evaluated have improved the bilingual capacity of senior management. At Passport Canada, however, only 60% of senior managers in bilingual positions meet the linguistic requirements of their positions. This institution has much catching up to do.

Another positive finding is that the bilingual capacity of supervisors in bilingual regions has improved, with over half of all institutions recording progress in this area. The situation has remained stable for some institutions, and three show a slight decrease. The Canadian Air Transport Security Authority has slipped in this area.

Another promising finding: some institutions are following up more closely on the linguistic skills of supervisors in bilingual positions.

However, efforts must continue to encourage the effective use of both languages and promote the equality of English and French in the workplace. Senior management plays a central role in enforcing the right of staff to work in the official language of their choice. This requires that senior officials put into effect mechanisms to evaluate the implementation of a language-of-work policy, just as they would do for any other program, and hold public service employees accountable.

COMPARATIVE ANALYSIS OF INSTITUTIONAL PERFORMANCE

On the whole, the data gathered (see tables on pages 67 to 71) for this evaluation leads to the conclusion that there is a slight shift in the right direction. Nine institutions saw their overall grade climb to a higher category, while three saw their grades fall.

Statistics Canada deserves to be cited for its "exemplary" performance. This is in no small part due to the attentive leadership of Chief Statistician Dr. Ivan Fellegi, who was the first recipient of the Leon Leadership Award created by the Commissioner at the beginning of her mandate.

Thirteen other institutions received an overall score of "good," including, for the first time, **Health Canada**, the **Business Development Bank of Canada** and the **Ottawa Macdonald-Cartier International Airport**. However, **CBC/Radio-Canada**, which was ranked "good" last year, was downgraded this year. This year, **Fisheries and Oceans** and **Public Works and Government Services Canada** join the ranks of "poorly" performing institutions.

Program Management

Gains in program management achieved by the **Canadian Food Inspection Agency**, **Health Canada** and the **Ottawa Macdonald-Cartier International Airport** deserve mention. On the other hand, **Public Works and Government Services Canada** has lost ground. It is worth mentioning that the Office of the Commissioner conducted an audit of program management in that Department this year. It revealed that the Department must show stronger leadership if it hopes to improve its performance in this regard.

- Canadian Food Inspection Agency
- Health Canada
- Ottawa Macdonald-Cartier International Airport

Service to the Public

Regarding service to the public, **Transport Canada**, **Statistics Canada** and **Human Resources and Skills Development Canada** have made progress, while **Canada Post** and the **CBC/Radio-Canada** have slipped. It is disappointing to see the very poor results posted by **Public Works and Government Services Canada** and the **Canada Mortgage and Housing Corporation**.

- Transport Canada
- Statistics Canada
- Human Resources and Skills Development Canada

Language of Work

The following institutions have taken further initiatives to create a workplace conducive to the use of both languages: **Parks Canada**, **Statistics Canada**, **Health Canada**, **Canadian Food Inspection Agency**, the **Ottawa Macdonald-Cartier International Airport** and **Transport Canada**. The results are less encouraging at **Public Works and Government Services Canada** and the **Royal Canadian Mounted Police**.

- Parks Canada
- Statistics Canada
- Health Canada
- Canadian Food Inspection Agency
- Ottawa Macdonald-Cartier International Airport
- Transport Canada

The case of **National Defence** deserves mention. For several decades, successive commissioners have been noting in their investigations and annual reports the mediocre performance of this institution regarding language of work. Yet again this year, the Commissioner has found poor performance in the use of both official languages at Department Headquarters in Ottawa.[39] It is time for this institution to roll up its sleeves and move beyond the planning stage. It should aim for full implementation of the Act.

Development of Official Language Communities and Promotion of Equality of English and French

The *Official Languages Act* and the Accountability Framework on Official Languages impose obligations in terms of development of official language minority communities and promotion of equality of English and French in Canadian society. Institutions subject to the Act are required, among other obligations, to ensure that their strategic planning, policy-making and program development processes take this commitment into account. Institutions joining the "exemplary" category are: the **National Capital Commission**, **Parks Canada** and **Human Resources and Skills Development Canada**.

- National Capital Commission
- Parks Canada
- Human Resources and Skills Development Canada

[39] See details at www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/dnd_mdn/dnd_mdn_e.htm.

In conclusion, the following institutions show the most improvement over the previous year: **Transport Canada**, the **Canadian Food Inspection Agency** and the **Ottawa Macdonald-Cartier International Airport**. The Commissioner congratulates these institutions and encourages them to keep up the good work.

- Transport Canada
- Canadian Food Inspection Agency
- Ottawa Macdonald-Cartier International Airport

SHOWCASE OF SUCCESS STORIES FOR 2005-2006

LEON LEADERSHIP AWARD FOR 2005-2006

As has been the practice for the last few years, the Commissioner solicited nominations for an award recognizing the head of an institution in the federal public service who stands out in the area of leadership on official languages. After reviewing the nominations, the Commissioner is pleased to award the Leon Leadership Award for 2005-2006 to **Mr. Alan Latourelle, Director General, Parks Canada Agency**.

Since Mr. Latourelle assumed his position in 2002, the Agency has made considerable efforts to integrate both official languages fully in its operations and to promote Canada's linguistic duality.

Despite its status as a separate employer, the Parks Canada Agency has retained all Treasury Board policies, which are well ingrained in the organization's culture. Under Mr. Latourelle's leadership, the Agency has even adopted two directives that go beyond public service requirements. It is the policy of Parks Canada that all PCX (or EX equivalent) positions be designated bilingual in every region of the country. The Agency also uses imperative staffing for all PCX positions in regions designated bilingual for language of work.

Meetings of the Executive Committee take place in both official languages, since all participants have the language skills required. Monthly meetings of senior agency managers, chaired by Mr. Latourelle and involving some 75 people, are always held in both official languages. This style of chairmanship creates a climate conducive to the use of both official languages within the Agency.

Parks Canada systematically surveys visitors to gauge their satisfaction and to evaluate the availability and quality of services in both official languages.

In addition, at the Minister's round table—a biannual public consultation of national stakeholders and partners—the Agency proactively ensures significant participation by organizations representing both of Canada's linguistic communities.

Under Mr. Latourelle's leadership, the Agency has taken many initiatives to promote Canada's linguistic duality. One such initiative is "Parks Canada in schools," a program designed to provide teachers throughout the country with course materials concerning protected heritage areas managed by the agency. Parks Canada also seized the opportunity of the 400th anniversary of the arrival of French settlers in Canada in 2004 to create a lesson plan for high-school students in order to encourage greater knowledge of individuals, events and places of national historic importance related to the French presence in Canada.

The Commissioner congratulates Mr. Latourelle for his leadership in creating a culture of respect of linguistic duality within his organization and seeking to promote this value throughout Canadian society.

SUCCESS STORIES FOR 2005-2006

7.1 Federal councils

Federal councils are comprised of senior departmental officials from federal departments and institutions in regions. This year, the Commissioner salutes their work and their heightened interest for official languages. For about six years, federal councils have played a more dominant leadership role in the provision of integrated and improved services. The Commissioner also wants to highlight the important role the councils play in the horizontal governance of official languages.[40]

Pacific Federal Council

The Official Languages Committee of the Pacific Federal Council produced a bilingual DVD, titled *Employee Orientation to Official Languages in British Columbia*. This tool, intended for both new and existing staff, includes a history of the Francophone community in British Columbia and addresses the role of central agencies in the area of official languages while illustrating what active offer of service in English and French means. Four hundred copies of the DVD were distributed in departments and agencies in British Columbia.

Last year, the Committee also produced a mouse pad showing a few basic expressions in English and French, along with a pronunciation guide for the main phrases used in active offer of service. Three other federal councils have adopted the same concept. The mouse pad was so successful that an identity card displaying several of the same phrases was also designed. Twenty thousand cards were distributed in British Columbia for federal government employees.

The Official Languages Committee of the Pacific Federal Council also sponsors on-line, Internet based learning maintenance courses. Four courses allowed 25 participants to update their knowledge of French. The courses are designed for employees who work shifts, who often travel on business or who live in areas where no courses are offered. This pilot project, open to employees across Western Canada, was made possible thanks to the Regional Partnership Fund of the Public Service Human Resources Management Agency of Canada.

New Brunswick Federal Council

The Official Languages Committee of the New Brunswick Federal Council organized the first Official Languages Week in the province. Celebrating the value of official languages, under the theme "Official Languages, Our Treasure", the week's events dealt with the obligations and rights of public servants regarding language of service and language of work. This activity helped over 500 federal public servants from across the province gain a better understanding of the *Official Languages Act* and the tools at their disposal.

Alberta Federal Council

In November 2005, the Alberta Federal Council organized a lunch event to set up a network of program officers in several departments with a mandate to support the Francophone community. The aim was to share information, improve understanding of each officer's programs and create personal contacts to help departments offering funding programs comply with section 41 of the *Official Languages Act*.

[40] Chapter 2 of this report deals entirely with the issue of horizontal governance.

Quebec Federal Council
The Quebec Federal Council created a recognition program to reward the most exemplary contributions of federal public servants in Quebec in the area of official languages. In 2005, the Federal Council awarded its first prize to Ms. Élisabeth Châtillon, former Deputy Commissioner of the Canada Revenue Agency for the Quebec Region, for her initiative, entitled "Quality Management System - Official Languages." This innovative project promotes the use of both languages in the workplace and also raises awareness of the values of linguistic duality and respect for others. Other institutions, such as Citizenship and Immigration Canada and Transport Canada, have developed a similar model and adapted it to their own setting.

Nova Scotia Federal Council
The Nova Scotia Federal Council, together with a number of departments and agencies, is offering interdepartmental sessions for learning retention and introduction to conversational French in Halifax-Dartmouth and Sydney. The learning retention sessions are designed for individuals with a valid B or C level in oral interaction, while the introduction to French sessions are designed for those with a basic knowledge of spoken French. One hundred and fifty one employees from both federal and provincial levels of government registered for the Fall/Winter 2005-2006 sessions.

Ontario Federal Council
The Ontario Federal Council held its first Forum on Official Languages last January 23 and 24 at Niagara-on-the-Lake. Nearly 80 attendees from different organizations and departments throughout the province took part in numerous activities, including: conferences, a discussion with the leaders of various activity sectors, and a session on best practices. Forum results will lead to the development of recommendations aimed at highlighting official languages in Ontario.

Manitoba Federal Council
The Société franco-manitobaine, the provincial French Language Services Secretariat and the Manitoba Federal Council jointly created the Prix Ronald-Duhamel, to be awarded annually to a public servant or team of public servants in a federal or provincial organization that distinguish themselves in promoting the vitality of Manitoba's Francophone community. The partners awarded the prize for the first time at Les Rendez-vous de la Francophonie, in March 2006, to Edmond Labossière (provincial government representative) and Mike Styre (federal government representative) for their contribution to the establishment of the Bilingual Services Centres in Manitoba.

Newfoundland and Labrador Federal Council
The Official Languages Committee of the Newfoundland and Labrador Federal Council collaborated with Service Canada and several other federal departments on an initiative that established a Service Canada mobile office for Francophones of the Port-au-Port Peninsula. Thus, a few days a week, the citizens of Black Duck Brook, Mainland and Cape St. George receive federal government services in their language, in their own community. It is interesting that this service came about from a community consultation held in 2003.

2) Federal Institutions

The Commissioner congratulates certain institutions that have shown leadership in different aspects of the implementation of the *Official Languages Act*. Here are the Success Stories for 2005-2006.

Canada Revenue Agency
A Tax Services Office in the Quebec Region found a way to help its auditors work in English in order to retain their learning. Every year, under an agreement with the Toronto Centre office, the Eastern Quebec office audits a number of major files from the Toronto Region. Auditors thus have an opportunity to improve their oral communication in their second language in the areas of tax, audit and accounting.

In addition, the Toronto East Tax Services Office created a French Toastmasters Club to help employees in bilingual positions maintain their language skills. The club encourages participation by bilingual employees from other government offices located in Scarborough, and had 17 members in the winter of 2006.

For its part, the Pacific Regional Office helped design a new promotional brochure for the Association franco-yukonnaise by translating material from French to English. The bilingual brochure helps the Association in its efforts to raise awareness of the presence and achievements of the Francophone community in the territory.

In addition, on the occasion of the 60th anniversary of the Fédération des Francophones de la Colombie-Britannique, the Agency provided translation of a souvenir booklet to support the federation in promoting this project.

Canadian Food Inspection Agency
The official languages team at the Atlantic Operations Centre launched a language training and development program related to succession planning within the organization. The Centre was able to create a pool of fully bilingual candidates who will be ready to apply for bilingual positions in future. That initiative was made possible thanks to the support of the Official Language Development Fund of the Public Service Human Resources Management Agency of Canada.

The Canadian Food Inspection Agency has also invested considerable resources in improving its employees' skills in official languages. In particular, the Agency developed and implemented a language training program to support employees who wished to improve their skills in their second official language. A number of employees have taken advantage of the program and the Agency has observed significant growth in demand.

Natural Resources Canada
The Minerals and Metal Sector of Natural Resources Canada offers an internal language training program to encourage daily, continuous use of the second language and improve the linguistic capacity of staff. The program also offers a range of other services, such as coaching for employees who give speeches or presentations in their second language, workshops on a variety of topics, and private lessons. The sector also organizes cultural activities throughout the year, especially as part of Les Rendez-vous de la Francophonie. All staff are eligible, regardless of classification, language profile or job linguistic requirements. This year, the program is delivering four 10 week sessions to close to 200 employees.

Canadian Heritage
Canadian Heritage developed an on-line tool entitled "Making Your Organization Bilingual," which encourages and helps volunteer, private- and public-sector organizations offer bilingual services. Through this Web site, Canadian Heritage fosters the exchange of best practices. This tool is currently being promoted across the country.

3) Encouraging initiatives in other sectors of Canadian society

The Commissioner also wishes to congratulate the organizations and governments that distinguished themselves throughout the year through their special efforts or innovative measures in official languages.

A modern look for Saskatchewan's francophonie
Saskatchewan has given itself a major promotional strategy, whose objective is to make the province's francophonie better known, both to the French-speaking population and the majority. A coalition of private, government and community-based organizations has been established with a view to promoting a dynamic, inclusive and modern image of the French language and culture in Saskatchewan. Grouping representatives of the Francophone population and as well as the community at large, the Coalition hopes to increase the participation by the citizens of this province in all facets of the francophonie, whether it be first- or second-language education or in the number of activities that are held within the French-speaking community. Last March in Saskatoon, the Coalition launched its five-year campaign, named *Francofièvre*, in front of a crowd of 1,400 young students from the province's immersion and French schools.

Francophone immigration in Manitoba: It's everyone's business
Manitoba Premier Gary Doer and Finance Minister Greg Selinger joined a Franco-Manitoban economic mission to Alsace, France, last year. In total, more than 75 people from all sectors took part in this delegation—funded by the federal and provincial governments—that aimed at achieving concrete results for the community. The Franco-Manitoban community has since witnessed a tangible increase in Francophone immigration within the province's business sector and expanded co-operation with that region of France with respect to early childhood and health services in French. Francophone immigration remains at the forefront and continues to make progress, which is a sign of this community's vitality.

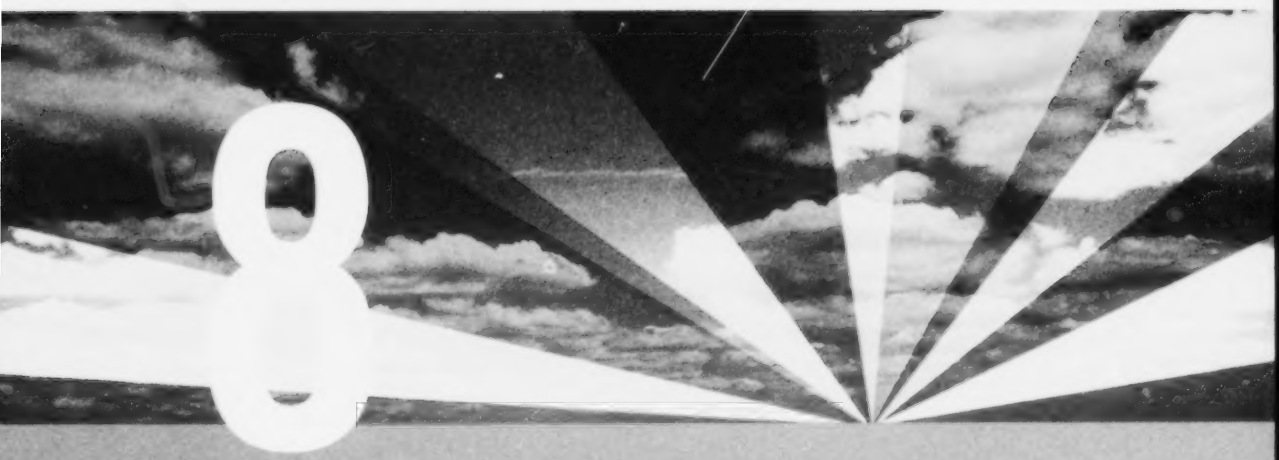
Sherbrooke Police Service
Following the merger in 2002 of the city of Sherbrooke and neighbouring municipalities such as Lennoxville (which includes a sizeable Anglophone community), 30 Sherbrooke police officers volunteered to sign up for English courses. This laudable initiative will allow the Sherbrooke Police Service to offer better service in English to the region's Anglophone population.

Community Partnership in Manitoba
The Manitoba Federal Council, the provincial French Language Services Secretariat and the Société franco-manitobaine organized a federal provincial-community forum on Manitoba's Francophone community in March 2006 as part of the Rendez-vous de la francophonie. This forum, entitled *ConverGence : Mieux se connaître pour mieux travailler ensemble*, was designed to enlist public servants in changing their organization culture to meet the linguistic obligations of their respective governments. The forum facilitated dialogue between public servants and community representatives and helped explore new mechanisms for collaboration.

Municipalities Make Progress on Languages
As many stores in regions with Francophone majorities have no French signage, three Eastern Ontario municipalities, Clarence-Rockland, Casselman and La Nation, adopted municipal bylaws this year requiring new businesses opening in their jurisdictions to post signs in both official languages, giving English and French equal prominence.

Last August, the City of Montréal, in its role of World Book Capital 2005, appointed English-speaking journalist Josh Freed its Ambassador, in recognition of the cultural contribution of its English-speaking population. In September, following a special agreement between Ontario and Quebec municipalities, the annual congress of the Association française des municipalités de l'Ontario (AFMO) took place both in Kirkland Lake, Ontario and Rouyn-Noranda, Quebec. The congress discussions focused on "Conventions Without Borders: Common Challenges," and included, among other things, the promotion of economic and cultural development in official language communities and a study of concrete steps to take to publish bylaws in English and French.

Laskin Moot Court Competition: Partnership between the Association des juristes d'expression française du Manitoba and the University of Manitoba
In February 2006, teaming up with the Association des juristes d'expression française du Manitoba, the University of Manitoba participated for the first time in the Laskin Moot Court Competition. This national moot competition, focusing on constitutional law, is open to Canadian law students. Every year, almost all law schools (including both civil and common law) participate in the moot. As part of this prestigious competition, all teams are required to provide teams to plead in both official languages. Renowned judges and lawyers also participate in the competition.



CHAPTER **EIGHT**
INVESTIGATIONS AND AUDITS

INVESTIGATIONS AND AUDITS

INTRODUCTION

Every year, the Commissioner receives complaints from the public regarding the application of the *Official Languages Act*. Her role is to analyze the validity of these complaints and to work closely with the institutions involved to address the issues that are raised. She also carries out audits and follow-ups and makes recommendations for lasting solutions.

This chapter is divided into three sections. The first presents an analysis of complaints received in 2005-2006. The second describes various categories of complaints examined during this period that are considered to be of particular interest. The third section provides an account of audits and follow-ups completed in 2005-2006.

ANALYSIS OF COMPLAINTS

The types of complaints change from one year to the next. The following is a detailed analysis for 2005-2006.

INFORMATION REQUESTS

The Compliance Assurance Branch received 492 information requests in 2005-2006, an increase of 29% from the previous year (373 in 2004-2005). Only those information requests received by the Compliance Assurance Branch are presented here; general information requests received at OCOL are not included. Of this number, 43% (213) came from English-speakers and 57% (282) from French-speakers.

COMPLAINTS

Below is a breakdown of the complaints filed over the last year:

- a total of 939 complaints, representing a 19% decrease from the previous year (1,151);
- 74% of the complaints (694) were admissible, approximately the same percentage as in previous years;
- as in previous years, most of the complaints (86%) came from Francophones;
- the number of complaints filed by Anglophones fell from 213 in 2004-2005 to 127 (a decrease of 41%). However, this follows a 47% rise between 2003-2004 and 2004-2005 and, consequently, signals a return to more usual levels.

The current number of complaints received is in line with the general trend of the last four years.

COMPLAINT INVESTIGATION PROCESS

A complaint is deemed admissible when it relates to an obligation covered by the *Official Languages Act*, involves a federal institution subject to the Act, and concerns a specific incident. If a complaint is admissible, it is investigated to determine whether there was a contravention of the Act (the complaint is founded) or no contravention of the Act (the complaint is unfounded).

At the end of this process, both the complainant and the institution are informed of the Commissioner's decision and are given the opportunity to comment. The Commissioner may make recommendations and follow up to ensure that these recommendations have been implemented.

When appropriate, OCOL works with the institution against which the complaint was lodged to find a quick resolution to the problem. This year, 26% of admissible complaints were handled through a rapid resolution process.

ANALYSIS OF COMPLAINTS

Figure 1 shows the origin of admissible complaints by region.

The majority of admissible complaints came from the National Capital Region (NCR) and the Atlantic provinces. This is consistent with previous years.

THE 10 MOST TARGETED INSTITUTIONS

This year, 357 of the 694 admissible complaints (51%) concerned 10 institutions. In general, these institutions are in close contact with the public. Table 1 provides a detailed breakdown of admissible complaints against these 10 institutions. It should be pointed out that although these complaints are admissible, they are not necessarily founded.

Number of admissible complaints by region
April 1, 2005 to March 31, 2006

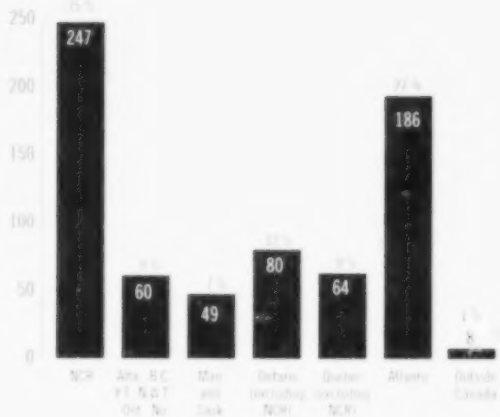


Table 1
Number and status of admissible complaints against the 10 most targeted institutions
April 1, 2005, to March 31, 2006

DEPARTMENT/ INSTITUTION	TOTAL ADMISSIBLE COMPLAINTS	FOUNDED	UNFOUNDED	UNDER INVESTIGATION	OTHERS[41]
Air Canada	69	21	9	33	6
Canada Post Corporation	58	32	5	21	0
Public Works and Government Services Canada	41	23	1	17	0
Canada Revenue Agency	35	15	5	15	0
Department of National Defence	34	8	7	19	0
Halifax International Airport	30	0	0	30	0
Human Resources and Skills Development Canada	26	6	5	15	0
Canada Border Services Agency	25	5	1	14	5
Environment Canada	20	6	1	13	0
Royal Canadian Mounted Police	19	0	1	18	0

[41] The category "Others" includes complaints withdrawn by the complainant during the investigation. It also includes complaints that OCOL decided to abandon for one of three reasons: the complainant failed to provide sufficient information; the investigation revealed that the complaint did not fall within the purview of OCOL; or the complaint is pending a decision by a third party.

ANALYSIS OF COMPLAINTS

Figure 1 shows the origin of admissible complaints by region.

The majority of admissible complaints came from the National Capital Region (NCR) and the Atlantic provinces. This is consistent with previous years.

THE 10 MOST TARGETED INSTITUTIONS

This year, 357 of the 694 admissible complaints (51%) concerned 10 institutions. In general, these institutions are in close contact with the public. Table 1 provides a detailed breakdown of admissible complaints against these 10 institutions. It should be pointed out that although these complaints are admissible, they are not necessarily founded.

Figure 1
Number of admissible complaints by region
April 1, 2005 to March 31, 2006

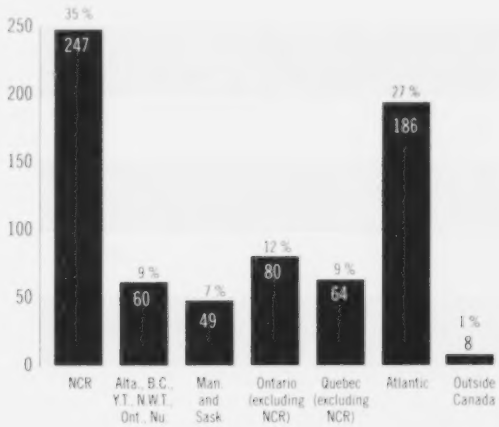


Table 1
Number and status of admissible complaints against the 10 most targeted institutions
April 1, 2005, to March 31, 2006

DEPARTMENT/ INSTITUTION	TOTAL ADMISSIBLE COMPLAINTS	FOUNDED	UNFOUNDED	UNDER INVESTIGATION	OTHERS[41]
Air Canada	69	21	9	33	6
Canada Post Corporation	58	32	5	21	0
Public Works and Government Services Canada	41	23	1	17	0
Canada Revenue Agency	35	15	5	15	0
Department of National Defence	34	8	7	19	0
Halifax International Airport	30	0	0	30	0
Human Resources and Skills Development Canada	26	6	5	15	0
Canada Border Services Agency	25	5	1	14	5
Environment Canada	20	6	1	13	0
Royal Canadian Mounted Police	19	0	1	18	0

[41] The category "Others" includes complaints withdrawn by the complainant during the investigation. It also includes complaints that OCOL decided to abandon for one of three reasons: the complainant failed to provide sufficient information; the investigation revealed that the complaint did not fall within the purview of OCOL; or the complaint is pending a decision by a third party.

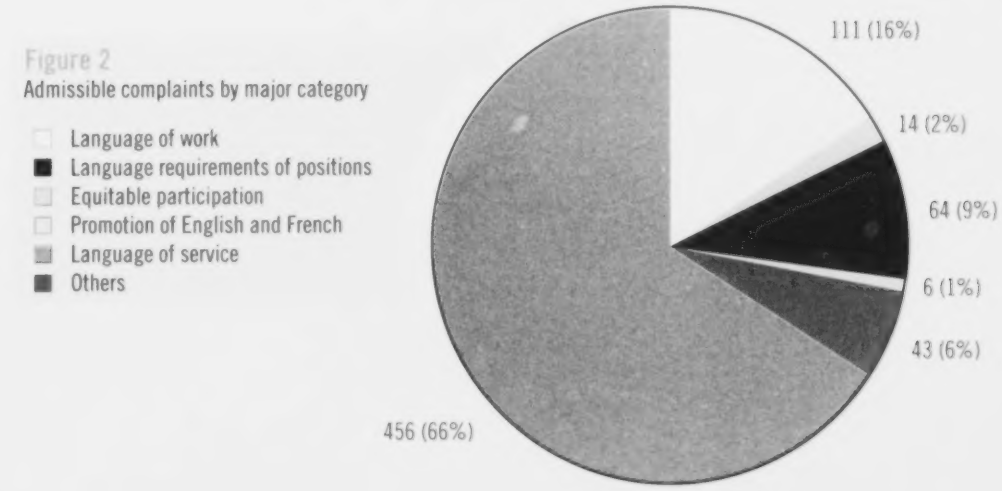
ADMISSIBLE COMPLAINTS BY MAJOR CATEGORY

Of the admissible complaints made during 2005-2006:

- 456 complaints about language of service, a decrease from last year (587), represented 66% of admissible complaints lodged;
- 111 complaints (16%) were about language of work;
- 14 concerned equitable participation;
- there has been a 14% increase in complaints about the language requirements of positions (section 91 complaints), up to 64 this year;
- 6 complaints concerned the promotion of English and French (Part VII of the Act).

Figure 2

Admissible complaints by major category



The following table presents the number of complaints by province/territory and by major category.

Table 2
Number of admissible complaints by province/territory and by major category
April 1, 2005 to March 31, 2006

PROVINCE/ TERRITORY	ADMISSIBLE COMPLAINTS	SERVICE TO THE PUBLIC	LANGUAGE OF WORK	LANGUAGE REQUIREMENTS OF POSITIONS	PROMOTION OF ENGLISH AND FRENCH	EQUITABLE PARTICIPATION	OTHERS
Newfoundland and Labrador	3	3	0	0	0	0	0
Prince Edward Island	42	36	0	3	0	0	3
Nova Scotia	78	37	3	6	0	0	32[42]
New Brunswick	63	41	6	12	1	3	0
Quebec	64	37	18	7	1	1	0
National Capital Region (Quebec)	50	18	25	6	0	1	0
National Capital Region (Ontario)	197	105	55	27	2	6	2
Ontario	80	74	3	0	2	0	1
Manitoba	35	33	0	2	0	0	0
Saskatchewan	14	12	0	1	0	1	0
Alberta	29	23	0	0	0	2	4
British Columbia	25	24	1	0	0	0	0
Yukon	5	4	0	0	0	0	1
Northwest Territories	0	0	0	0	0	0	0
Nunavut	1	1	0	0	0	0	0
Outside Canada	8	8	0	0	0	0	0
TOTAL	**694**	**456**	**111**	**64**	**6**	**14**	**43**

Note: Approximately 75% of complaints are admissible. Complaints that are not investigated are referred to an appropriate institution or refused because they do not fall under the jurisdiction of the *Official Languages Act* or its Regulations.

The category "Others" mainly includes complaints regarding notices, administration of justice and discrimination as a result of lodging a complaint.

[42] The high number of complaints from Nova Scotia under the category "Others" is the result of notices published by the Halifax International Airport in English-language newspapers and not published in French-language newspapers.

SERVICE TO THE PUBLIC

The five major categories of admissible complaints about service to the public were:

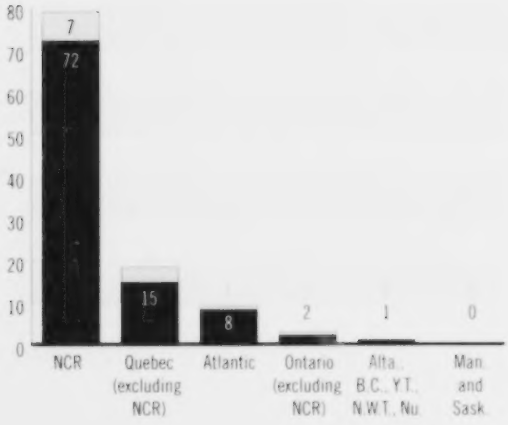
- written communications (22%);
- person to person communication (19%): receptionists, customs officers, postal workers, police officers, etc., who do not actively offer services in both official languages or who do not provide services in the language of choice of the client;
- communications in the media (14%): nearly all of these complaints were about the lack of advertising in official language minority publications;
- ground services for the travelling public (13%);
- telephone communications (12%).

LANGUAGE OF WORK

OCOL processed 111 admissible complaints regarding language of work, most of which came from the National Capital Region (NCR). Of these complaints, 43 (39%) concerned internal communications and 13 (12%) involved professional development.

Figure 3

Number of admissible complaints about language of work, by language of complainants and region
April 1, 2005 to March 31, 2006



EQUITABLE PARTICIPATION

This year, there was a significant decrease in admissible complaints (from 45 to 14) concerning the lack of equitable participation of the two official language groups in the public service. This decrease marks a return to more usual levels after the increase last year, resulting from the April 2004 implementation of the Treasury Board's new policy on imperative staffing.

LANGUAGE REQUIREMENTS OF POSITIONS

This year, 9% of admissible complaints involved language requirements of positions, approximately the same proportion as last year.

PROMOTION OF ENGLISH AND FRENCH

As shown in Table 2, six admissible complaints identified contraventions of Part VII of the Act, which sets out the government's commitment to support the development of Canada's English and French speaking minorities and to foster the full recognition and use of English and French in Canadian society. This is a decrease compared with the last three years, but represents a return to previous levels.

COMPLAINT ANALYSIS BY THEME

This section provides an overview of some cases processed in 2005-2006. These cases are organized according to five themes that emerged from the hundreds of complaints analyzed:

- public safety and security;
- Canada's image;
- minority press issues;
- consultations with official language minority communities; and
- language training.

SERVICE TO THE PUBLIC

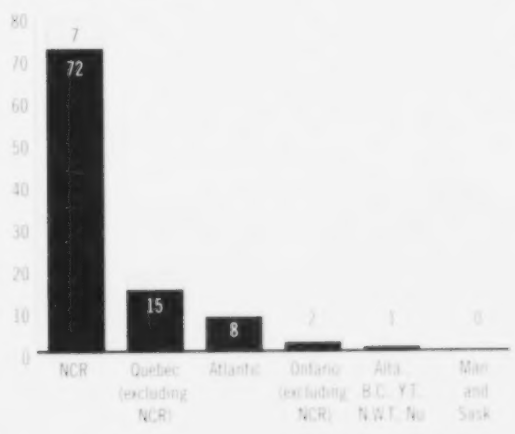
The five major categories of admissible complaints about service to the public were:

- written communications (22%);
- person to person communication (19%): receptionists, customs officers, postal workers, police officers, etc., who do not actively offer services in both official languages or who do not provide services in the language of choice of the client;
- communications in the media (14%): nearly all of these complaints were about the lack of advertising in official language minority publications;
- ground services for the travelling public (13%);
- telephone communications (12%).

LANGUAGE OF WORK

OCOL processed 111 admissible complaints regarding language of work, most of which came from the National Capital Region (NCR). Of these complaints, 43 (39%) concerned internal communications and 13 (12%) involved professional development.

Number of admissible complaints about language of work, by language of complainants and region
April 1, 2005 to March 31, 2006



EQUITABLE PARTICIPATION

This year, there was a significant decrease in admissible complaints (from 45 to 14) concerning the lack of equitable participation of the two official language groups in the public service. This decrease marks a return to more usual levels after the increase last year, resulting from the April 2004 implementation of the Treasury Board's new policy on imperative staffing.

LANGUAGE REQUIREMENTS OF POSITIONS

This year, 9% of admissible complaints involved language requirements of positions, approximately the same proportion as last year.

PROMOTION OF ENGLISH AND FRENCH

As shown in Table 2, six admissible complaints identified contraventions of Part VII of the Act, which sets out the government's commitment to support the development of Canada's English and French speaking minorities and to foster the full recognition and use of English and French in Canadian society. This is a decrease compared with the last three years, but represents a return to previous levels.

This section provides an overview of some cases processed in 2005-2006. These cases are organized according to five themes that emerged from the hundreds of complaints analyzed:

- public safety and security;
- Canada's image;
- minority press issues;
- consultations with official language minority communities; and
- language training.

PUBLIC SAFETY AND SECURITY

The *Official Languages Act* clearly states the obligation to provide services in the user's language of choice in designated offices. It is particularly important that federal institutions comply with this obligation when the health, safety or protection of the population is at issue. Following investigations by OCOL, many institutions have put stronger measures in place to meet this obligation.

• Presentation of safety instructions on ferry boats

OCOL received a complaint regarding the unilingual English presentation of safety instructions and unilingual English signs showing the location of emergency exits aboard the Halifax-Dartmouth ferry. Following OCOL's investigation, Transport Canada arranged to have presentations in both official languages and ensured that English and French signs on safety measures were installed side by side.

• Commissionaires

Commissionaires are often the first point of contact between the public and a government department, since their duties include control of visitor access to government buildings. Following complaints criticizing the absence of bilingual services in many departments, OCOL investigated the administration of commissionaire services in federal government buildings. The investigation established that the federal government's policy grants the Canadian Corps of Commissionaires (CCC) the right of first refusal for commissionaire services inside a federal building. If the CCC is unable to provide the service requested, federal organizations may look elsewhere. However, because the procedure for establishing language requirements was vague, the CCC accepted requests but failed to provide staff with the required language skills.

The findings of this investigation prompted Public Works and Government Services Canada (PWGSC), the organization responsible for negotiating contracts, to review the government's contract with the CCC. The CCC must, in the future, assign bilingual commissionaires if an organization is required to fulfill this obligation. If it is unable to meet this requirement, it must refuse the contract. PWGSC has also modified the content of its Web site to inform organizations of their official language responsibilities, particularly regarding the hiring of commissionaires.

Another positive development is the notable effort made by Passport Canada in meeting its responsibilities. The organization instituted a series of proactive measures to raise awareness among commissionaires assigned to their offices and to ensure they had the skills required to provide front-line services to people waiting for a passport. The Commissioner congratulates Passport Canada on this initiative.

INSTITUTIONS MUST REQUIRE THAT BILINGUAL COMMISSIONAIRES BE ASSIGNED (WHERE REQUIRED).

- Environment Canada's meteorological Web site

OCOL received complaints regarding Environment Canada's meteorological services Web site, which published weather warnings that were often more detailed in English than in French. In response to the investigation, Environment Canada now publishes the information in both official languages in the same degree of detail simultaneously.

- Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)

The evaluation of CATSA, the organization responsible for pre-boarding checkpoints at airports, is far less encouraging. Although it received a detailed report containing seven recommendations in 2004, a follow-up in 2005 revealed that these had not been fully implemented. CATSA is currently working on instituting mechanisms to monitor whether pre-boarding services are provided in both official languages in airports where there is significant demand, but the issue is far from resolved. Indeed, it is still difficult to hire and retain bilingual pre-board screening officers.

CATSA must require that its subcontractors respect the language clauses in their contracts and find a way to ensure adequate bilingual services. OCOL will periodically review CATSA's official language situation.

CANADA'S IMAGE

The Government of Canada has made a strong commitment to foster full recognition and use of both official languages within Canadian society. Such a commitment requires federal organizations representing the country at home or abroad to demonstrate, promote and fully support Canada's linguistic duality.

OCOL RECEIVED COMPLAINTS REGARDING ENVIRONMENT CANADA'S METEOROLOGICAL SERVICES WEB SITE.

- Foreign Affairs Canada

Over the last year, OCOL received complaints regarding the lack of services in one official language or the other. In Bangkok, it was not always possible to obtain services in French following the tsunami that hit Southeast Asia in December 2004. In Tunis, the capital of Tunisia, an English speaking client was unable to receive services in English from receptionists at two embassy offices. Following an investigation, Foreign Affairs Canada agreed to remind all mission leaders of their linguistic obligations.

The Commissioner also urged the Department to develop more comprehensive guidelines to guarantee Canadians abroad access to services in their language. Department heads cannot limit themselves to simply motivating or coaching their staff, encouraging them to fulfill their linguistic obligations. They must take concrete measures to provide services in both official languages.

- Department of National Defence (DND)

In 2005, DND deployed the Disaster Assistance Response Team on two occasions: to help victims of the tsunami in Southeast Asia, and to provide assistance when an earthquake hit Pakistan. Television viewers noted that the identification badge on uniforms bore only the English acronym, DART. Following an investigation, DND designed and ordered new bilingual badges that reflect the Canadian reality.

Incidents of this kind lead the Commissioner to wonder what could have caused a failure of this sort in the first place. Why did DND wait for complaints from citizens to act? One of the fundamental principles of the *Official Languages Act* requires that all federal institutions, without exception, be proactive in recognizing and demonstrating the equal status of both official languages.

- Web sites

Web sites play a decisive role in projecting Canada's image as a bilingual country around the world, as well as within its own borders. Unfortunately, this is not always well understood by third-party organizations that publish information provided or funded by a federal institution. For example, organizations in Manitoba benefiting from Health Canada's Community Action Program for Children launched a Web site in which information on projects funded by the federal government was initially not available in French. Following an investigation, the site is now produced in both official languages.

MINORITY PRESS

This is another area where federal institutions are required to take all measures necessary to assert equal respect of both language groups. The *Official Languages Act* requires that federal institutions publish their notices and advertisements to the public in both official languages. The Treasury Board's *Policy on the Use of Official Languages for Communications with and Services to the Public*, which came into effect on July 15, 2005, replaced the *Guidelines on the Use of Media*. The goal of these two publications is to ensure that institutions understand their obligations regarding the use of both official languages in their notices and advertisements. Therefore, the onus is on these institutions to take the necessary measures in this regard.

Unfortunately, there is no evidence that the new policy has achieved its goal of reducing the number of complaints. This year, OCOL received a total of 65 complaints regarding minority press, an increase from last year (59 in 2004-2005), although less than observed in 2003-2004 (70) and 2002-2003 (108).

When she receives complaints regarding minority press, the Commissioner immediately informs the federal organization concerned. She therefore expects that if the complaint is founded the organization will take corrective action and quickly publish the information in minority language newspapers while this information is still current and relevant. This year, the approach proved successful in 40% of cases.

CONSULTATIONS WITH OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES

Part VII of the *Official Languages Act* commits the Government of Canada to assisting the development of official language minority communities as well as fostering the full recognition and use of both official languages within Canadian society. To date, however, although all institutions covered by the Act are subject to Part VII, only 34 of them are required to submit an action plan to Canadian Heritage. Moreover, since the adoption of Bill S-3 in November 2005, all federal institutions are now required to take positive measures to achieve the objectives set out in this Part of the Act. In the event of failure to fulfill this obligation, complainants—after having lodged a complaint with the Commissioner—will now be able to turn to the courts directly for redress. This should result in increased awareness and greater concern for compliance on the part of federal institutions, which are required to consult official language communities before implementing policies or programs affecting them. The need to raise awareness of the needs of official language communities clearly emerges from some of the complaints presented below.

When Indian and Northern Affairs and the Privy Council Office initiated talks with the government of the Northwest Territories on the possible transfer of responsibilities for natural resources, OCOL received a complaint criticizing the lack of attention to the minority language community's concerns. At the very beginning of its investigation, however, OCOL discovered that the federal organization had already established a plan that provided for consultation with official language communities, which it was preparing to implement. OCOL consequently concluded that the complaint was unfounded.

Conversely, when the Canadian Forces proposed moving the Recruitment Centre in Bathurst to Miramichi, the decision was announced without consulting the region's official language community. Following a complaint and meetings between the various parties, the Forces decided to keep the Centre in Bathurst.

If an institution does plan consultations, it should not take shortcuts. Canadian Heritage organized a series of workshops in Saskatchewan to commemorate the province's centennial. Representatives from various minority language groups in the province were invited to take part in consultations, but only the workshop held in Regina offered interpretation services. Since it was not possible to obtain interpretation services in time for the other workshops, the complaint was deemed founded. Although Canadian Heritage agreed to consult the province's minority language groups more closely to meet their needs in future consultation sessions, this Part VII complaint added to the existing frustration, since Part VII sets out very specific responsibilities for Canadian Heritage in this area.

LANGUAGE TRAINING

The Commissioner noted in the last Annual Report that the level of commitment with respect to language training varies considerably from one department to another. Most complaints on this issue concern difficulties experienced by individuals with regard to their own language training. However, in the context of the new imperative staffing policy (under which candidates are, as a rule, required to meet the language requirements of their positions before being appointed), many unilingual federal public servants have become concerned about their opportunities for advancement unless more generous access to language training is provided. OCOL also receives comments from a number of institutions about their own internal practices concerning language training, which indicate that this training is offered exclusively to employees hired (often many years earlier) on a non imperative basis who hold bilingual positions for which they still do not meet the language requirements.

Without a doubt, departments must occasionally make difficult decisions on how resources are assigned and they cannot always provide training on demand. However, the Commissioner feels that these decisions must be integrated in a coordinated approach that encompasses recruiting, training, professional development, and succession planning. Meeting language requirements must be among the skills desired of public servants, just like other generally sought competencies. The Commissioner urges government departments to establish policies on language training that include this training as professional development and take into account future legislative obligations (pursuant to both Parts IV and V of the Act). In this way, departments could earmark resources for language training and implement accountability mechanisms to assess the results of these programs. Moreover, government departments must require employees who have received training to actively use their acquired skills and to maintain these skills through regular use on the job.

AUDITS AND FOLLOW-UPS

Every year, the Commissioner performs, and follows up on, audits of a number of federal institutions. In all cases, these audits have a well defined scope; they do not constitute a complete audit of compliance with the Act. In general, the audits concern the following issues: Official Languages program management, service to the public, language of work, development of minority language communities, and promotion of equality of English and French.

OCOL completed three audits in 2005-2006.

Public Works and Government Services Canada[43]

PURPOSE OF THE AUDIT

Review the management of the Official Languages Program at Public Works and Government Services Canada, including the commitment, accountability and leadership of senior managers regarding linguistic duality within the Department.

FINDINGS

Although some mechanisms have been implemented, the integration of official languages in the organizational culture is incomplete. Senior management must provide truly effective leadership to ensure complete integration and sound management of the Official Languages Program.

The Commissioner made 12 recommendations to improve the management of the Department's Official Languages Program.

Department of National Defence[44]

PURPOSE OF THE AUDIT

Determine whether the Department of National Defence (DND) and the Canadian Forces (CF) have succeeded in creating a work environment conducive to the use of English and French at Headquarters.

FINDINGS

While senior management has taken some steps to show leadership on and commitment to language of work, greater emphasis should be placed on carrying out commitments. At Headquarters, Anglophones and Francophones are not treated equitably in terms of language of work, and Francophones do not enjoy working conditions that foster the use of their language.

National Defence is currently reviewing a number of its official languages policies and the CF Official Languages Model, and intends to adopt a new official languages strategic plan in 2007. Beyond policies and strategic plans, National Defence should concentrate its efforts on the core of this problem, which has been ongoing for years—namely a lack of commitment to creating an organizational culture that truly accords French the same respect as English, more than 35 years after the *Official Languages Act* was enacted. It is time for this institution to take the necessary measures once and for all.

The Commissioner has issued 12 recommendations to DND and the CF for improving language of work at Headquarters.

[43] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/works_travaux/work_travaux_e.htm.

[44] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/dnd_mdn/dnd_mdn_e.htm.

Canada Border Services Agency[45]

PURPOSE OF THE AUDIT

Review the delivery of services in both official languages at designated bilingual border crossings.

FINDINGS

Visits from OCOL auditors in the field revealed very mixed results in terms of active offer and in-person service delivery at designated bilingual border processing booths, at secondary inspection, inside the offices, and on the telephone.

The Agency has adopted some positive practices at border crossings in southern Ontario, but these have not yielded the desired results. If the Agency really wishes to improve its performance, it must at the very least develop a formal mechanism to assess the number of bilingual positions required to meet public demand at every designated bilingual border crossing across the country.

The Commissioner has issued 12 recommendations to help the Canada Border Services Agency improve all of the services (customs, immigration and food inspection) it is required to provide in both official languages at designated bilingual border crossings.

During 2005-2006, the Commissioner performed follow-up studies on two reports involving more than one institution.

Follow-up report *Bridging the Digital Divide: Official Languages on the Internet*[46]

FOLLOW-UP OBJECTIVES

Follow-up on the Commissioner's recommendations in two studies published in 2002 dealing with official languages on government Internet sites and linguistic duality on external sites.

Recommendations stemming from the two reports focus on three themes: encouraging the general availability of Internet tools in French; ensuring that government sites have quality English- and French-language content; and encouraging the government to implement a solid governance framework for official language issues on government sites.

RESULTS

Of the 28 recommendations in the two initial reports, almost half have been implemented or are about to be, five have been partially implemented, and six others have not been addressed. In addition, the Commissioner added six new recommendations to meet new challenges.

Federal government sites generally meet the requirements of the *Official Languages Act*, although there are still some significant failures. The use of automatic translation software to develop English and French content has, in some cases, led to the posting of totally unacceptable documents.

The government has undertaken a number of initiatives to bridge the digital gap between English- and French-language content. Canadian Heritage, in particular, has established language criteria for the creation of cultural Web sites subsidized by the Department. In addition, the Department now offers an impressive bilingual cultural site entitled Culture.ca.

A major grant from Industry Canada was used to establish the Language Technologies Research Centre, which will conduct research for the creation of techno-linguistic tools to be available on the Internet.

The digital gap still exists however, and the government must continue its efforts to ensure full official language compliance on government sites and promote the creation of French-language content.

[45] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/border_frontaliers/border_frontaliers_e.htm

[46] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/lang_internet/lang_internet_2005_e.htm

Follow-up report *For Rent: The Search for Bilingual Services in Businesses in Federal Buildings in the NCR*[47]

FOLLOW-UP OBJECTIVES

Evaluate progress since a 2004 study on the offer of bilingual services by commercial tenants in federal buildings in the National Capital Region (NCR).

That study revealed that many commercial tenants in federal buildings in the NCR were providing inadequate services in both official languages. As part of that study, the Commissioner made recommendations to three institutions: the National Capital Commission (NCC), Public Works and Government Services Canada (PWGSC), and Canadian Heritage.

RESULTS

Since the first audit, the level of bilingualism in businesses located in NCC buildings has improved, especially in Ontario, where all services and print materials reviewed showed significant progress. NCC's success proves that effort and leadership in the area of linguistic duality are always successful.

However, bilingualism has deteriorated in PWGSC buildings. Senior management at PWGSC must take up this issue and exercise the necessary leadership to implement corrective measures as soon as possible.

FOLLOW-UP WITH INSTITUTIONS

The Commissioner congratulates the NCC for following up on the recommendations in the initial report.

PWGSC, on the other hand, has taken action on only some of the recommendations in the initial report and has not taken action on some of its commitments to the Standing Senate Committee on Official Languages and to the Commissioner.

The Commissioner believes that Canadian Heritage is showing weak leadership in this area, and encourages the Department to more actively promote bilingualism in the NCR as well as linguistic duality in private-sector contexts.

CONCLUSION

This chapter confirms once more that leadership and determination do pay off in the area of official languages. Institutions that take the Commissioner's investigations, audits and follow-ups seriously are able to take corrective measures for the benefit of the whole of Canadian society. If institutions such as Passport Canada and the National Capital Commission have been able to put their house in order, then so can all the other institutions.

[47] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2006/lease_baux/lease_baux_2006_e.htm

CONCLUSION

CONCLUSION

If there is one general conclusion to be drawn from the preceding pages, it is that linguistic duality is rooted more deeply than ever in the collective spirit of Canadians. It is a fundamental feature of Canada's personality and contemporary identity. However, the decisions and actions of political and public service leaders are not always in accordance with this core value of our society. Equality between English and French is far from being achieved. It is clear that the federal government still has many challenges to address.

The passage of Bill S-3 was no doubt a high point in the area of official languages in 2005-2006. The amendments made by Parliament to the *Official Languages Act* (the Act) represent a historic breakthrough for language rights in the country. The Government of Canada and official language minority communities now have better tools to build their communities' future and to promote progress toward true equality in the status and use of English and French in Canadian society.

Horizontal governance is one of the tools that must from here on play a predominant role in managing official languages. The development of official language communities and the promotion of linguistic duality require a more dynamic relationship between the federal public service and civil society. It is no longer an option for federal institutions simply to consult communities: they must truly share decision making with all stakeholders, so that all may fully contribute to developing policies and programs that affect them.

As well, any serious examination of official languages issues raises the need to revamp the regulatory framework. The 1992 *Official Languages Regulations (Communications with and Services to the Public)* were drafted in a bygone era and are no longer appropriate. These regulations must be modernized, and the time has come to reflect on the possibility of adopting new regulations to better define the implementation of obligations set out in other parts of the Act.

In this context of renewal, community vitality is another key notion. Vitality is what gives a community its vigour, strength and ability to develop to its full capacity. We need to increase our understanding of community vitality and promote empowerment through research and knowledge. Community vitality must also be addressed through an inclusive process in which all stakeholders—official language communities, public institutions and researchers—actively contribute.

We must also situate our official languages framework in the context of Canada's changing society. It would be difficult today to discuss linguistic duality without underscoring the decisive influence of the interweaving of English and French cultures, the recognition of Aboriginal peoples and the contribution of immigration. Linguistic duality and cultural diversity are core values in Canadian society. They must be reflected more adequately and promoted more vigorously, both in Canada and abroad.

Finally, it goes without saying that the Canadian government is the moving force in the area of official languages and that Canadians expect federal institutions to fulfill their obligations under the *Official Languages Act*. The latter section of this report deals with ensuring the compliance of federal institutions with these obligations. Based on an analysis of all the investigations, studies and audits, it can be said that the government has been fairly successful in creating plans and a number of administrative processes to meet its obligations. This progress is supported in the report. Although the necessary means are now in place, convincing results have yet to be seen. We must conclude that linguistic duality is not yet truly integrated in the organizational culture of most public institutions. Overall, the impression is that of a work unfinished. Unfortunately, too often the Act is misunderstood and applied by the federal public service as a series of unconnected rules.

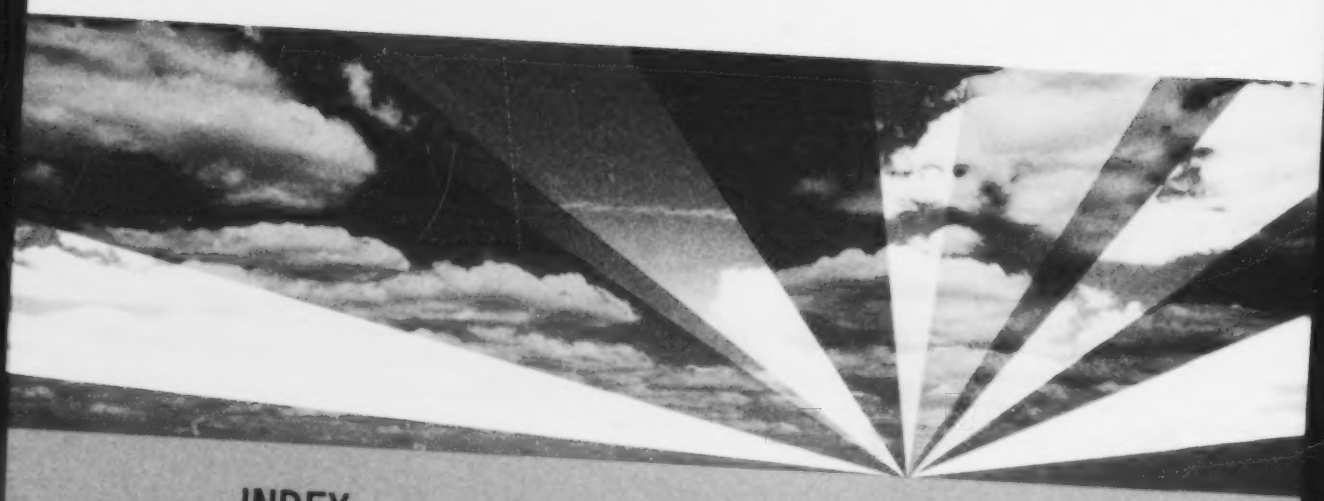
A FINAL WORD

Beyond laws, regulations, studies and investigations, there gleams in the distance a vision of a country founded on justice and equality, a Canada where everyone has an equal opportunity to develop and find fulfillment in either official language.

Many stakeholders must commit to the achievement of this vision—from politicians to public service leaders, from communities to individuals.

We must look to a future in which Canadians fully embody and experience the value of linguistic duality. A future in which each gesture by our leaders—politicians and public servants—communicate that value. A future in which all of our choices, both individual and collective, are aligned with that vision.

In short, through our concerted efforts, we will achieve the diverse and inclusive country that we seek.



INDEX

400th anniversary of the arrival of French settlers in Canada, 78
Parks Canada, 77, 78
60th anniversary of the Fédération des Francophones de la Colombie-Britannique, 81
Canada Revenue Agency, 80
1992 Regulations, i, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 99

A

A Sharper View: Evaluating the Vitality of Official Language Minority Communities, 35
Acadia
Atlantic Acadian community, 36
Forum des maires de la péninsule acadienne (Food Inspection Agency), 29
Access to Justice in Both Official Languages Support Fund, 58
Accountability Framework, 6, 8, 9, 14, 15, 16, 19, 21, 28, 38, 39, 59, 67-71, 77
Action Plan for Official Languages, ii, 1, 2, 8, 9, 13, 14, 15, 19, 21, 39, 53, 57-62
Accountability and Coordination Framework, 8, 9, 14, 19, 20, 39, 59, 77
Institutions targeted by the Action Plan, 60, 61
Midterm Report, 2, 9, 13, 19, 21, 57, 59, 61
Performance Measurement Framework, 59, 61
Active offer, 31, 66, 67-71, 73, 74, 75, 79, 95
Adam, Dyane, 1, 8. *See also Commissioner of Official Languages*
Adams, Michael, 48
Admissible complaints, 85-89
by 10 most targeted institutions, 86
by language of complainants and region, 89
by major category, 87, 88, 89
by region, 86, 88
Advisory Committee – Justice in Official Languages (Justice Canada), 61
AFMO, *See Association française des municipalités de l'Ontario*
Agriculture and Agri-Food Canada, 65, 69
Air Canada, 5, 27, 86
Alberta, 73, 74, 75, 79, 86, 88, 89
Calgary, 27
Cité francophone (Edmonton), 29
Edmonton, 27, 29
Franco-Albertan community, 28, 29
Network of program officers, 79
Assessment of key institutions, 53, 60-62
assessment criteria, 60
methodology, 39, 60, 65
Association des juristes d'expression française du Manitoba, 82
Laskin Moot Court Competition, 82
University of Manitoba, 82
Association française des municipalités de l'Ontario, 82
Association franco-yukonnaise, 81
Audits, ii, 2, 53, 85-96, 99
Canada Border Services Agency, 86, 95
National Defence, 86, 92, 94
Public Works and Government Services Canada, 76, 77, 86, 90, 94, 96
Aunger, Edmund, 35

B

Bakvis, Herman, 13, 15
Bastarache, Michel, 30
Bathurst (New Brunswick), 93
Beaudry, Norman, 13
Beaulac case, 8, 9
Bilingual capacity, 28, 72, 73
employees and staff, 66, 72
senior managers and supervisors, 61, 76
Bill S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 38, 40, 43, 48, 61, 72, 92, 99
consultations with official language communities, 2, 15, 16, 19-21, 25, 58-61, 80, 89, 92, 93
Gauthier, Senator Jean-Robert, 8
positive measures, 5, 6, 7, 25, 35, 43, 92

Black Duck Brook (Newfoundland and Labrador), 80
Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act (A), 7
Bridging the Digital Divide: Official Languages on the Internet, 95
Bridging the Gap: From Oblivion to the Rule of Law, 7
British Columbia, 74, 75, 79, 81, 86, 88, 89
60th anniversary of the Fédération des Francophones de la Colombie-Britannique, 81
Vancouver, 27, 47
Victoria, 27
BUROLIS, 73
Business Development Bank of Canada, 68, 76

C

Calgary (Alberta), 27
Canada Border Services Agency, 67, 86, 95
Canada Council for the Arts, 39
Canada Mortgage and Housing Corporation, 68, 77
Canada Post Corporation, 27, 29, 67, 77, 86
Canada Revenue Agency, 27, 67, 80, 86
Association franco-yukonnaise, 81
French Toastmasters Club, 81
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81
Canada School of Public Service, 13
Canada's image, 89, 91, 92
Canadian Air Transport Security Authority, 68, 76, 91
Canadian Association of Immersion Teachers, 17
Canadian Association of Second Language Teachers, 17
Canadian Centre for Management Development, 13
Canadian Charter of Rights and Freedoms, 6, 26, 30, 35, 43, 44, 47, 48
Canadian Corps of Commissionaires, 90
Canadian Culture Online Program (Canadian Heritage), 16
"Canadian Diversity Model (The)": A Repertoire in Search of a Framework, 44
Canadian Food Inspection Agency, 28, 29, 69, 76, 77, 78, 81
language training, 81
Canadian Forces, 67, 93, 94,
Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Canadian Culture Online Program, 16
Making Your Organization Bilingual, 81
Canadian Institutes of Health Research, 39
Canadian Multiculturalism Act, 43
Canadian Museum of Civilization Corporation, 65, 71
Canadian Parents for French, 17
Canadian Tourism Commission, 69
Cape St. George (Newfoundland and Labrador), 80
Cardinal, Linda, 13,18
Casselman (Ontario), 82
CBC/Radio-Canada, 70, 76, 77
CEDEC, *See Community Economic Development and Employability Committees*
CEFRIO, 73
Central agencies, 7, 13, 19, 79
Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie, 29
Châtillon, Élisabeth, 80
Quality Management System - Official Languages, 80
Chrétien, Jean, 6, 8
Churchill, Stacy, 43
Cité francophone (Edmonton), 29
Citizenship and Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
Clarence-Rockland (Ontario), 82
Commissionaires, 90
Commissioner of Official Languages, i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 15, 18, 21, 25, 28, 29, 31, 40, 44, 47, 48, 49, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 85, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96
Committee of Deputy Ministers of Official Languages, 14, 16, 21

Commonwealth, 46
Communications with and Services to the Public, i, ii, 2, 13, 25, 26, 28, 31, 40, 92, 99
Community Action Program for Children (Health Canada), 92
Community development, i, ii, 1, 2, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 27-31, 35, 38-40, 57, 58, 60, 61-72, 77, 92, 94, 99
Community Economic Development and Employability Committees, 17, 18, 59
Community empowerment, 35, 36, 38, 99
Community Health and Social Services Network for Quebec, 19, 38
Community, notion of, 35, 36, 54, 99
Complaints, 2, 53, 67-71, 85-93
Compliance, 2, 43, 49, 52, 53, 73, 85, 92, 94, 95, 99
Consortium national de formation en français, 19
Constitution Act, 1867, 26, 44
Consultations with official language minority communities, 2, 6, 14-16, 19-21, 25, 58-61, 80, 89, 92, 93
ConverGence : Mieux se connaître pour mieux travailler ensemble, 82
Contraventions Act, 7
Corporate accountability framework, 16
Court of Appeal, 29
Cultural capital, 36, 37
Cultural diversity, *See Chapter 5 and 7 and also pages* i, ii, 2, 42, 43-49, 99

D

Demographic capital, 37
Development and growth, i, ii, 9, 14, 15, 17, 29, 30, 31, 35, 38, 40
Diplomatic missions, 48
Doer, Gary, 82
Doucet, Paule, 35
Dorais, Michel, 18

E

Early childhood
  development, 58
  services, 57, 82
Early Learning and Child Care Initiative, 16, 58
Economic capital, 36, 37, 44
Economic development, 16, 17, 18, 48, 57, 59
Economy, Transport and Security Portfolio, 65, 67-69
Edmonton (Alberta), 27, 29
Education, ii, 1, 16, 36, 37, 45, 47, 53, 57, 58, 59, 81
Enabling Fund for Human Resources and Economic Development, 16
Environment Canada, 68, 86, 91
Environnement et la vitalité communautaire des minorités francophones : vers un modèle conceptuel (L'), 35
Equitable participation, 13, 60, 66, 67-71, 72, 87, 89
Evaluation criteria, 17, 66, 72

F

Fathers of Confederation, 44
Federal councils, 15, 21, 65, 79, 80
  Alberta, 79
  Manitoba, 80, 82
    Prix Ronald-Duhamel, 80
    Provincial French Language Services Secretariat, 80, 82
    Société franco-manitobaine, 80, 82
  New Brunswick, 79
    Official Languages Committee, 79
    Official Languages Week, 79
    Nova Scotia, 80
    French learning sessions, 80
  Newfoundland and Labrador, 80
    Black Duck Brook, 80
    Cape St. George, 80
    Mainland, 80

Official Languages Committee, 80

Port-au-Port peninsula, 80

Ontario, 80

Forum on Official Languages, 80

Pacific, 79

Official Languages Committee, 79

Quebec, 80

Châtillon, Élisabeth, 80

Federal government, i, ii, 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 17, 28, 29, 35, 39, 40, 44, 49, 53, 57, 60, 79, 80, 90, 92, 95, 99

Federal institutions, i, ii, 1, 2, 5-10, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 26-31, 35, 38, 39, 40, 53, 54, 57, 61, 65, 66, 72, 73, 80, 90, 92, 94, 99

Agriculture and Agri-Food Canada, 65, 69

Business Development Bank of Canada, 68, 76

Canada Border Services Agency, 67, 86, 95

Canada Council for the Arts, 39

Canada Mortgage and Housing Corporation, 68, 77

Canada Post Corporation, 27, 29, 67, 77, 86

Canada Revenue Agency, 27, 67, 80, 86

Canadian Air Transport Security Authority, 68, 76, 91

Canadian Food Inspection Agency, 28, 29, 69, 76, 77, 78, 81

Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96

Canadian Institutes of Health Research, 39

Canadian Museum of Civilization Corporation, 65, 71

Canadian Tourism Commission, 69

CBC/Radio-Canada, 70, 76, 77

Citizenship and Immigration Canada, 18, 61, 70, 80

Environment Canada, 68, 86, 91

Fisheries and Oceans Canada, 67, 76

Foreign Affairs Canada, 91

Health Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92

Human Resources and Skills Development Canada, 16, 28, 70, 77, 86

Human Resources and Social Development Canada, 16, 28, 61, 70

Industry Canada, 29, 61, 68, 95

Indian and Northern Affairs Canada, 93

Justice Canada, 7, 18, 53, 60, 61

National Arts Centre, 71

National Capital Commission, 71, 77, 96

National Defence, 77, 86, 92, 94

National Film Board, 71

Natural Resources Canada, 81, 93

NAV CANADA, 69

Ottawa Macdonald-Cartier International Airport, 69, 76, 77, 78

Parks Canada, 71, 77, 78

Passport Canada, 68, 76, 90, 96

Privy Council Office, 13, 15, 16, 53, 59-61, 93

Public Service Commission of Canada, 27, 53, 60, 61, 65

Public Service Human Resources Management Agency of Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81

Public Works and Government Services, 67, 76, 77, 86, 90, 94, 96

Royal Canadian Mounted Police, 27, 67, 77, 86

Social Development Canada, 16, 28, 61, 65, 70

Social Sciences and Humanities Research Council, 39

Statistics Canada, 27, 46, 70, 74, 76, 77

Transport Canada, 68, 77, 78, 80, 90

Treasury Board Secretariat, ii, 31, 61, 78, 89, 92

VIA Rail, 69

Federal-provincial-territorial working group (Justice), 18

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81

Federation of Canadian Municipalities, 38

Fellegi, Ivan, 76

Leon prize for leadership, 76

Fire and Ice, 48
First Nations, 44
Fisheries and Oceans Canada, 67, 76
Follow-ups, 2, 53, 85, 94, 95, 96
Bridging the Digital Divide: Official Languages on the Internet, 95
For Rent: In Search of Bilingual Services from Businesses in NCR Federal Buildings, 96
Foreign Affairs Canada, 91
For Rent: In Search of Bilingual Services from Businesses in NCR Federal Buildings, 96
Forum des maires de la péninsule acadienne (Food Inspection Agency), 29
Franco-Albertan community, 28, 29
Franco-Manitoban community, 36, 80, 82
Francophonie, 15, 35, 46, 80, 81, 82
Freed, Josh, 82
French for the Future, 17
French Language Services Secretariat (Manitoba), 80, 82
Funding agencies, ii, 29, 39, 40
Funds for the development of official languages, 16

G

Gauthier, Senator Jean-Robert, 8
Bill S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 38, 40, 43, 48, 61, 72, 92, 99
Gilbert, Anne, 35
Goldbloom, Victor, 6
Gouvernance linguistique : le Canada en perspective, (La), 13
Governance (horizontal), *See Chapter 2 and also pages* i, ii, 2, 9, 39, 60, 62, 79, 99
Bakvis, Herman, 13, 15
Beaudry, Norman, 13
Cardinal, Linda, 13, 18
Hudon, Marie-Ève, 13, 18
Juillet, Luc, 13, 15
Lahey, James, 13
Rounce, Andréa D., 13
Governance of Canada's Official Language Minorities (The), 13
Government of Canada, 5, 6, 9, 26, 35, 39, 43, 47, 91, 92, 99
Governor in Council, 6, 26
Ground services, 89
Guidelines on the Use of Media, 92
Guiding principles (regulation), 30

H

Halifax-Dartmouth, 80, 90
Halifax International Airport, 27, 86, 88
Halifax (Nova Scotia), 27, 28, 80, 86, 88, 90
Health Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
Community Action Program for Children, 92
Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership (The), 13
Horizontal Results-based Management and Accountability Framework, 15
Hudon, Marie-Ève, 13, 18
Human capital, 36, 37, 38, 45
Human Resources and Skills Development Canada, 16, 28, 70, 77, 86
Human Resources and Social Development Canada, 16, 28, 61, 70
Réseaux de développement économique et d'employabilité, 17, 18, 59
Community Economic Development and Employability Committees, 17, 18, 59
National Committee for Canadian Francophone Human Resources Development, 17

I

Immersion, 17, 45, 81
Immigration, 1, 17, 18, 36, 44, 45, 47, 57, 58, 61, 70, 80, 82, 95, 99
Immigration and the Vitality of Canada's Official Language Communities: Policy, Demography and Identity, 18

Imperative staffing, 59, 78, 89, 93
Indian and Northern Affairs Canada, 93
Indicators of vitality, ii, 9, 36-40
Industry Canada, 29, 61, 68, 95
Information requests, 85
Institutions targeted by the Action Plan, 16, 21, 53, 61
  Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
  Citizenship and Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
  Health Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
  Human Resources and Social Development Canada, 16, 28, 61, 70
  Industry Canada, 29, 61, 68, 95
  Justice Canada, 7, 18, 53, 60, 61
  Privy Council Office, 13, 15, 16, 53, 59-61, 93
  Treasury Board Secretariat, ii, 31, 61, 78, 89, 92
Intergovernmental Affairs (Privy Council Office), 61
International relations, 48
Internet, 16, 79, 95, *See also Web*
Investigations and audits, *See Chapter 8*

J

Jedwab, Jack, 18
Jenson, Jane, 44
Johnson, Marc L., 35
Juillet, Luc, 13, 15
Jurists, 82
  legal professionals, 58
  lawyer, 18, 82
Justice, 14, 17, 18, 21, 57, 58, 88, 100
Justice, access to, 18, 58
Justice Canada, 7, 18, 53, 60, 61
  Advisory Committee – Justice in Official Languages, 61
  national project for the administration of justice in both official languages, 14

K

Katimavik, 17
Key institutions, 2, 53, 57, 60, 61, 62, 65
  Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
  Justice Canada, 7, 18, 53, 60, 61
  Privy Council Office, 15, 16, 53, 59, 60, 61
  Public Service Commission of Canada, 27, 53, 60, 61, 65
  Public Service Human Resources Management Agency of Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Key services, 27
Kincaid, John, 47
Kirkland Lake (Ontario), 82

L

LaBossière, Edmond, 80
Lahey, James, 13
La Nation (Ontario), 82
Landry, Rodrigue, 35
Langlois, André, 35
Languages in Canada, Census of 2001, 45, 47
Language industry, 16, 45
Language Industry Association, 16
  Language Technologies Research Centre, 16, 95
Language of work, ii, 2, 13, 21, 28, 53, 54, 57, 59, 60, 61, 67-72, 75-77, 87, 89, 94
Language requirements, 75, 76, 81, 87, 89, 90, 93
Language rights, 6, 9, 26, 27, 30, 44, 61, 99
Language Rights in Canada, 30
  Principle of Equality of the Official Languages (The), 30
Language Technologies Research Centre, 16, 95
Language technology, 45
Language training, 45, 47, 58, 59, 75, 81, 89, 93
La Presse, 47
Laskin Moot Court Competition, 82

Latourelle, Alan, 78-79
Leon Leadership Award, 2005-2006, 78
Parks Canada, 78
Lawyer, 18, 82
jurists, 82
legal professionals, 58
Leadership, *See Chapter 5 and also pages* i, ii, 1, 13, 14, 17, 18, 29, 37, 57, 60, 61, 62, 65, 75, 76, 78, 79, 80, 94, 96
Canada Revenue Agency, 80
Canada Revenue Agency, Quebec Region, 80
Canada Revenue Agency, Toronto East Tax Services, 81
Legal professionals, 58
jurists, 82
lawyer, 18, 82
Leon Leadership Award, 76, 78
2005-2006, 65, 78
Linguistic duality, *See Chapter 5 and also pages* i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 17, 21, 25, 29, 31, 35, 53, 54, 57, 67-71, 72, 78, 79, 80, 91, 94-96, 99, 100
Linguistic vitality, 36, 45
Literacy, 58, 59

M

Macdonald-Cartier International Airport, Ottawa, 69, 76, 77, 78
Mainland (Newfoundland and Labrador), 80
Making It Real: Promoting Respectful Co-existence of the Two Official Languages at Work, 29, 75
Management Accountability Framework, 28, *See also Accountability Framework*
Manitoba, 74, 75, 80, 81, 82, 88, 92
Franco-Manitoban community, 36, 82
Laskin Moot Court Competition, 82
Prix Ronald-Duhamel, 80
Provincial French Language Services Secretariat, 80, 82
Rendez-vous de la Francophonie, 80, 81, 82
Société franco-manitobaine, 80
Manitoba Federal Council, 80, 82
Prix Ronald-Duhamel, 80
Provincial French Language Services Secretariat, 80, 82
Société franco-manitobaine, 80, 82
Marmen and Corbeil, 45, 47
McGill University, 58
Media, 36, 37, 73, 89, 92
Midterm Report, Action Plan for Official Languages, 2, 9, 13, 19, 21, 57, 59, 61
Minerals and Metal sector, 81
Natural Resources Canada, 81
Minister of Official Languages, ii, 14, 15, 16, 21, 40, 49, 60
Ministerial Conference on the Canadian Francophonie, 15
Minority press, 89, 92
issues, 89
Minority-language education, 57
Miramichi (New Brunswick), 93
Montréal (Quebec), 27, 45, 47, 82
Freed, Josh, 82
Multiculturalism, 43
Municipalities
Bathurst (New Brunswick), 93
Cape St. George (Newfoundland and Labrador), 80
Casselman (Ontario), 82
Clarence-Rockland (Ontario), 82
Halifax-Dartmouth (Nova Scotia), 80, 90
Kirkland Lake (Ontario), 82
La Nation (Ontario), 82
Miramichi (New Brunswick), 93
Montréal (Quebec), 27, 45, 47, 82
Niagara-on-the-Lake (Ontario), 80
Ottawa (Ontario), 77
Québec (Quebec), 27

Regina (Saskatchewan), 27, 28, 93
Rouyn-Noranda (Quebec), 82
Saskatoon (Saskatchewan), 81
Sept-Îles (Quebec), 27
Sherbrooke (Quebec), 82
Sydney (Nova Scotia), 80
Toronto (Ontario), 27, 28, 47, 80, 81
Vancouver, 27, 47
Victoria (British Columbia), 27
Yarmout (Nova Scotia), 27

N

National Arts Centre, 71
National Capital Commission, 71, 77, 96
National Capital Region, 29, 68, 69, 71, 73-75, 86, 88, 89, 96
National Committee for Canadian Francophone Human Resources Development, 17
National Defence, 77, 86, 92, 94
Canadian Forces, 67, 93, 94
National Film Board, 71
National project for the administration of justice in both official languages, 14
Natural Resources Canada, 81, 93
Minerals and Metal sector, 81
NAV CANADA, 69
New Brunswick, 74, 75, 79, 88
Bathurst, 93
Miramichi, 93
New Brunswick Federal Council, 79
Official Languages Committee, 79
Official Languages Week, 79
Newfoundland and Labrador, 75, 88
Black Duck Brook, 80
Cape St. George, 80
Mainland, 80
Port-au-Port Peninsula, 80
Service Canada, 80
Newfoundland and Labrador Federal Council, 80
Black Duck Brook, 80
Cape St. George, 80
Mainland, 80
Official Languages Committee, 80
Port-au-Port peninsula, 80
Niagara-on-the-Lake (Ontario), 80
Northwest Territories, 74, 75, 86, 88, 89, 93
Nouvet, Marcel, 19
Nova Scotia, 27, 74, 75, 80, 88
Halifax-Dartmouth, 80, 90
Halifax International Airport, 27, 86, 88
Sydney, 80
Yarmouth, 27
Nova Scotia Federal Council, 80
French learning sessions, 80
Numerical criteria, 26, 27
Nunavut, 44, 74, 88

O

OCOL, 16, 66, 85, 86, 89-95, *See also Office of the Commissioner of Official Languages*
Office of the Commissioner of Official Languages, 1, 7, 13, 18, 35, 59, 60, 62, 73-76
Official Language Development Fund, 81
Official language communities, i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 13-19, 25, 26, 30, 31, 35-40, 57, 58, 60, 61, 67-72, 82, 89, 92, 93, 99
Official languages management, 2, 53, 57
Official Languages and Immigration: Obstacles and Opportunities for Immigrants and Communities, 18
Official Languages Act, i, ii, 1, 5-9, 13, 14, 25, 26, 28, 30, 31, 35, 38, 43, 44, 53, 54, 57, 65, 75, 77, 79, 80, 85, 88, 90, 92, 94, 95, 99
Bill S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 38, 40, 43, 48, 61, 72, 92, 99
guiding principles, 30
Part IV, 6, 26, 28, 29, 67-71, 93

Part V, ii, 6, 28, 31, 67-71, 93
Part VII, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 16, 29-31, 35, 60, 61, 67-71, 87, 89, 92, 93
regulatory framework, i, 2, 9, 25, 26, 54, 99
Official Languages Branch, 16, 60
Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Privy Council Office, 15, 16, 53, 59, 60, 61, 93
Official languages in Canada: Changing the Language Landscape, 43
Official Languages Committee of the Pacific Federal Council, 79
Official Languages Program, 14, 60, 94
Official Languages Regulations, See Chapter 3 and also pages i, ii, 2, 6, 88, 99
1992 *Regulations*, i, 25-30, 99
numerical criteria, 26-28
significant demand, 26, 28, 30, 91
Official Languages Week, 79
New Brunswick, 79
Ontario, 74, 75, 80, 82, 86, 88, 89, 95, 96
Casselman, 82
Clarence-Rockland, 82
Kirkland Lake, 82
La Nation, 82
Niagara-on-the-Lake, 80
Ottawa, 77
Toronto, 27, 28, 47, 80, 81
Ontario Federal Council, 80
Forum on Official Languages, 80
Organization for Economic Co-operation and Development, 45
Ottawa (Ontario), 77

P

Pacific Federal Council, 79
Official Languages Committee, 79
Papillon, Martin, 44
Parks Canada, 71, 77, 78
400th anniversary of the arrival of French settlers in Canada, 78
Latourelle, Alan, 78, 79
Leon Leadership Award, 65, 76, 78
Minister's round table, 78
Parliament, 5, 6, 8, 9, 26, 44, 99
Passport Canada, 68, 76, 90, 96
Pearson, Lester B., 43
Performance Measurement Framework, 59, 61
Performance Report Card for Federal Institutions, *See Chapter 7 and also page* 2, 53, 59
methodology, 60, 65
portfolio: economy-transport-security, 67-69
porfolio: social-cultural-other institutions, 70, 71
scoring guide, 65
Policy on the Use of Official Languages for Communications with and Services to the Public, 92
Political capital, 37
Port-au-Port Peninsula (Newfoundland and Labrador), 80
Positive measures, 5, 6, 7, 25, 35, 43, 92
Prince Edward Island, 73, 88
Principle of Equality of the Official Languages (The), 30
Privy Council Office, 13, 15, 16, 53, 59-61, 93
Official Languages Branch, 16, 60
Prix Ronald-Duhamel, 80
Manitoba Federal Council, 80
Rendez-vous de la Francophonie, 80
Program management, 72, 76, 94
PSC, *See Public Service Commission*
PSHRMAC, *See Public Service Human Resources Management Agency of Canada*
Public safety and security, 89, 90

Public Service Commission of Canada, 27, 53, 60, 61, 65
Public Service Human Resources Management Agency of Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Official Language Development Fund, 81
Regional Partnership Fund, 79
Public Works and Government Services Canada, 67, 76, 77, 86, 90, 94, 96

Q

Quebec, 17, 19, 27, 29, 36, 38, 58, 59, 67-71, 73, 74, 75, 76, 80, 82, 86, 88, 89
active offer, 73, 74, 75
Community Health and Social Services Network, 19, 38
English-speaking community, 17, 19, 36, 45, 47, 58, 59, 82
Montréal, 27, 45, 47, 82
Rouyn-Noranda, 82
Sept-Îles, 27
Sherbrooke, 82
Sherbrooke police service, 82
Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec, 17
Quebec Federal Council, 80
Châtillon, Élisabeth, 80
Quebec Community Groups Network, 19, 58
Quebec, English-speaking community of, 17, 19, 36, 45, 47, 58, 59, 82
Quell, Carsten, 18

R

RCMP, *See Royal Canadian Mounted Police*
RDÉE, *See Réseaux de développement économique et d'employabilité*
Recommendations of the Commissioner, ii, 8, 58, 85, 91, 94, 95, 96
Recruitment, 58, 93
Regina (Saskatchewan), 27, 28, 93
Regional Partnership Fund, 79
Regulatory framework, *See Chapter 3 and also pages* i, 2, 9, 25, 26, 54, 99
1992 Regulations, i, 25-30, 99
numerical criteria, 26-28
significant demand, 26, 28, 30, 91
Rendez-vous de la Francophonie, 80, 81, 82
Manitoba Federal Council, 80, 82
Prix Ronald-Duhamel, 80
Research, ii, 16, 19, 28, 38, 39, 40, 44, 47, 58, 60, 95, 99
Réseaux de développement économique et d'employabilité, 17, 18, 59
Results by region
in person service, 74
telephone service, 75
Rounce, Andréa D., 13
Rouyn-Noranda (Quebec), 82
Royal Canadian Mounted Police, 27, 67, 77, 86
Royal Commission on Biligualism and Biculturalism, 48

S

Saskatchewan, 74, 75, 81, 88, 93
Regina, 27, 28, 93
Saskatoon, 81
Second language, 16, 17, 45, 46, 57, 58, 80, 81
Second-language education, 16, 47, 57, 58, 81
Selinger, Greg, 82
Senate Standing Committee on Official Languages, 65
Separate employer, 78
Sept-Îles (Quebec), 27
Service Canada, 80
Newfoundland and Labrador, 80
Service delivery, 30, 31, 57, 59, 67-71, 73, 74, 75, 95

Service to the public, 29, 53, 54, 60, 66-72, 77, 89, 94
in person service, 66, 72-74, 89, 95
telephone service, 66, 72, 73, 75, 89, 95
Sherbrooke (Quebec), 82
police service, 82
Signage, 53, 82
Significant demand, 26, 28, 30, 91
Simard, Senator Jean-Maurice, 7
Social capital, 37, 45
Social, cultural and other institutions portfolio, 65, 66, 70, 71
Social Development Canada, 16, 28, 61, 65, 70
Social Sciences and Humanities Research Council, 39
Société franco-manitobaine, 80, 82
Société santé en français, 19, 58
Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec, 17
Speech from the Throne, 10
Statistics Canada, 27, 46, 70, 74, 76, 77
Fellegi, Ivan, 76
Steering Committee on Citizenship and Immigration, 18
Styre, Mike, 80
Success stories, *See Chapter 7 and also pages* 2, 15, 53
Supreme Court of Canada, 8, 30
Sydney (Nova Scotia), 80

T

Task Force on Aboriginal Languages and Cultures, 44
Throne Speech, 10
Toronto (Ontario), 27, 28, 47, 80, 81
Towards a New Beginning, 44
Trans-Canada Highway, 27
Translation, 18, 45, 81, 95
Transport Canada, 68, 77, 78, 80, 90
ground services, 89
Treasury Board Secretariat, ii, 31, 61, 78, 89, 92

U

University of Manitoba, 82
University of Ottawa, 13
Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages (Midterm Report), See Chapter 6 and also pages 13, 57
Using Horizontal Tools to Work Across Boundaries: Lessons Learned and Signposts for Success, 13

V

Vancouver (British Columbia), 27, 47
Vaz, Nicole, 30
Vers une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens, 73
VIA Rail, 69
Victoria (British Columbia), 27, 47
Visible minority, 46
Vitality, *See Chapter 4 and also pages* 21, 45, 54, 57, 59, 99
indicators, ii, 9, 36-40
linguistic, 36, 45
communities, i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 18, 19, 28, 54, 57, 59, 80, 99

W

Walking the Talk: Language of Work in the Federal Public Service, 29, 75
Wallot, Jean-Pierre, 13
Web, 60, 61, 66, 73, 81, 90, 91, 92, 95, *See also Internet*

Y

Yarmouth (Nova Scotia), 27
Yukon, 74, 75, 88
Association franco-yukonnaise, 81

Commissariat aux langues officielles

Office of the Commissioner of Official Languages

RAPPORT ANNUEL 2005-2006

LES LANGUES OFFICIELLES AU CANADA :

Le tournant à prendre

Pour communiquer avec le
Commissariat aux langues officielles,
composez sans frais le 1 877 996-6368.

Illustrations de Bado

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2006

No de cat.: SF1-2006
ISBN : 0-662-49172-6

Pour une liste des erreurs ou omissions dans la présente publication
trouvées après impression, veuillez visiter notre site Web à l'adresse
www.ocol-clo.gc.ca.

Imprimé sur
du papier recyclé

« On se souviendra de la dernière année comme une année marquante pour les langues officielles au Canada. En effet, les modifications apportées en novembre 2005 à la Loi sur les langues officielles *annoncent le virage que doit prendre le gouvernement du Canada pour favoriser le développement des deux communautés de langue officielle et faire la promotion de la dualité linguistique canadienne. Mais la mise en œuvre de ces changements législatifs ne sont qu'un aspect du défi que doivent maintenant relever le gouvernement et la fonction publique pour prendre acte de l'évolution de la société canadienne au cours des dernières décennies. Dans ce dernier rapport annuel de mon mandat, j'évalue donc le rendement des institutions gouvernementales tout en jetant un regard vers les transformations qui devront s'opérer pour permettre au Canada de poursuivre sa route vers l'égalité des deux communautés linguistiques. »*

LE TISSU SOCIAL CANADIEN

Un tissu est fait de nombreux fils. Les citoyens et citoyennes de ce pays, qui parlent le français ou l'anglais et ont des racines ethnoculturelles fort diverses, forment un tissu social que l'on appelle le Canada. Le tissu doré au centre symbolise la rencontre de nos deux collectivités linguistiques et la richesse de leur dialogue.

Les personnes qui portent l'épinglette du Commissariat aux langues officielles témoignent de leur engagement à promouvoir des relations humaines harmonieuses entre les composantes francophone et anglophone du tissu social canadien.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT
Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui se rapporte à la période du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

La commissaire aux langues officielles,

Dyane Adam

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
Ottawa

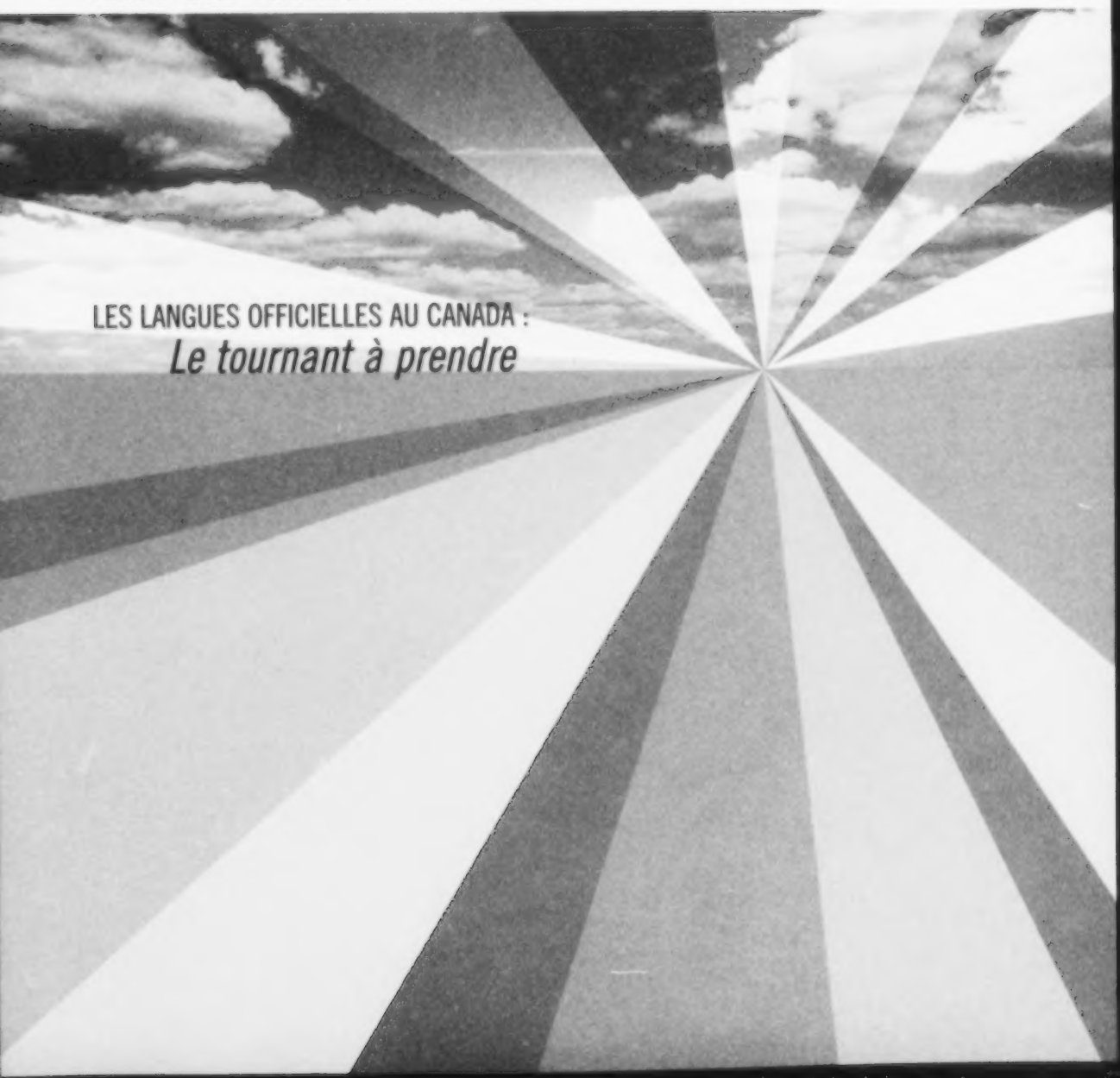
Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui se rapporte à la période du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

La commissaire aux langues officielles,

Dyane Adam

RAPPORT ANNUEL 2005-2006



LES LANGUES OFFICIELLES AU CANADA :

Le tournant à prendre

SOMMAIRE

La commissaire aux langues officielles présente dans les pages qui suivent son septième et dernier rapport annuel.

Ce rapport aborde bon nombre des dossiers qui ont été au centre de son action tout au long de son mandat. Il s'inscrit donc dans la foulée de ses rapports annuels précédents, dont celui de 2004-2005 qui a permis de faire le bilan de 35 ans depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Ce rapport, récapitulatif pour l'essentiel, a notamment démontré que si le chemin parcouru est considérable, ce qui reste à réaliser l'est tout autant.

Contrairement au rapport 2004-2005, le présent document se veut surtout prospectif. Il consacre presque toute sa première partie aux enjeux d'avenir du dossier des langues officielles. En ce sens, il perpétue le rôle d'agent de changement que la commissaire a voulu donner à sa fonction tout au long de son mandat.

Ce rapport a comme toile de fond un Canada en mutation. L'apport toujours grandissant des nouveaux Canadiens et Canadiennes, comme bien d'autres influences intérieures et étrangères, change l'air du temps. Cela dit, la dualité linguistique est plus que jamais enracinée comme valeur fondamentale du pays. Au même titre que la diversité culturelle, elle est un trait de base de la personnalité et de l'identité canadiennes contemporaines. Mais ce rapport révèle que les décisions et les actions des leaders politiques et administratifs de l'État ne souscrivent pas toujours à cette valeur centrale de la société, de sorte que l'égalité du français et de l'anglais est encore loin d'être atteinte. De plus, les actions des acteurs gouvernementaux se limitent encore trop souvent à se conformer à la lettre de la *Loi* plutôt qu'à son objet. De toute évidence, le gouvernement fédéral doit revoir son approche pour pleinement intégrer la dualité linguistique à toutes ses activités, tant au Canada qu'à l'étranger. Et la société canadienne doit en tirer le maximum d'avantages. Comme la diversité culturelle, on doit voir en elle une source de renforcement de notre société.

Il est vrai que l'appareil fédéral et les communautés de langue officielle en situation minoritaire disposent désormais de meilleurs outils législatifs pour construire l'avenir de la dualité linguistique. Adopté en novembre 2005 après un long parcours, le projet de loi S-3 est venu renforcer la *Loi sur les langues officielles* en imposant de nouvelles obligations à l'ensemble des institutions fédérales. Elles doivent désormais chercher à mieux outiller les acteurs et à donner aux communautés un nouvel élan vers une plus grande vitalité. Les institutions fédérales doivent aussi se montrer plus actives pour assurer la promotion du français et de l'anglais au sein de la société canadienne. Occasion de changement s'il en est une, l'adoption du projet de loi S-3 permet de fonder de nouveaux espoirs dans le dossier des langues officielles.

Les institutions fédérales doivent également agir de façon plus coordonnée, offrir un leadership plus cohérent et se montrer plus à l'écoute des besoins de développement et d'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire en mettant en place de nouveaux mécanismes de gouvernance. La gouvernance horizontale compte parmi les moyens qui peuvent agir à la fois sur le développement des communautés et sur la promotion de la dualité linguistique. Elle donne lieu à des rapports plus efficaces entre l'administration fédérale et les acteurs de la société civile. Elle favorise aussi une véritable concertation et une meilleure participation des acteurs à l'édification d'un Canada uni et prospère.

Par ailleurs, dans la foulée des modifications récentes à la *Loi*, il y a lieu de rouvrir la discussion sur le cadre réglementaire des langues officielles. Le *Règlement de 1992 (communications avec le public et prestation des services)* a fait son temps et ne colle plus à la réalité contemporaine. Il faut voir en sa modernisation un moyen de pallier le plafonnement actuel en matière de services aux citoyens et aux citoyennes dans la langue officielle de leur choix. Outre la modernisation du *Règlement de 1992*, il y a lieu de songer à la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi*.

Pour jouer pleinement leur rôle dans le dossier des langues officielles, les institutions fédérales doivent remplir les obligations que leur confère la *Loi sur les langues officielles*. À partir des études et des vérifications réalisées au cours de l'année 2005-2006, il semble que l'appareil gouvernemental réussit à mettre en place des plans et certains processus administratifs pour satisfaire à ses obligations. Mais, si les moyens sont en place, les progrès en termes de résultats ne sont toujours pas suffisants. L'observateur un tant soit peu attentif découvre vite que la dualité linguistique n'est toujours pas véritablement intégrée à la culture organisationnelle de la plupart des institutions publiques. En matière de service au public, par exemple, on constate un plafonnement, et même, dans certains cas, une détérioration de la qualité du service. Similairement, en ce qui concerne la langue de travail, on semble incapable de franchir de nouveaux seuils de rendement, si bien qu'on ne saurait encore parler d'égalité de traitement des deux groupes linguistiques.

En ce qui concerne le *Plan d'action pour les langues officielles*, ce rapport souligne qu'il donne lieu à des progrès variables selon les secteurs et les communautés linguistiques visées. À mi-parcours, certains secteurs, dont la santé, enregistrent des résultats tangibles, alors que d'autres, tel l'éducation, accusent des retards significatifs. Pour réaliser les objectifs de la politique linguistique canadienne dont ceux du Plan d'action, il faut pouvoir compter sur un leadership politique et administratif rehaussé.

La commissaire formule les quatre recommandations qui suivent pour faire progresser le Canada vers l'égalité réelle de ses deux langues officielles.

RECOMMANDATIONS

Que la ministre des Langues officielles s'assure de l'efficacité des mécanismes de gouvernance horizontale en s'inspirant des principes de base éprouvés, dont le partage du savoir et des ressources, la confiance mutuelle entre les acteurs et une saine gestion.

Que le président du Conseil du Trésor, dans le but de doter le gouvernement d'une réglementation en matière de langues officielles qui soit adaptée, cohérente et efficace :

- modernise le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de façon à permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix;
- examine la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi sur les langues officielles*, notamment les parties V et VII.

Que la ministre des Langues officielles s'assure que toutes les institutions fédérales, dans le cadre de leurs mandats respectifs, se donnent une stratégie visant à favoriser la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire en tenant compte des éléments suivants :

- élaborer, avec la participation active et continue des communautés, des indicateurs de la vitalité des communautés qui correspondent à leurs besoins;
- se doter de moyens de collecte de données et de diffusion de la recherche sur la vitalité visant à informer les autres institutions fédérales, les communautés et les autres partenaires;
- démontrer de quelle façon elles tiennent compte du développement et de l'épanouissement des communautés dans leurs politiques et leurs programmes, et dans leurs plans de recherche;
- évaluer leurs programmes en tenant compte des résultats sur le développement des communautés de langue officielle;
- accorder une attention particulière aux organismes subventionnaires fédéraux de recherche.

Que la ministre des Langues officielles entame un dialogue auprès des divers intervenants de la société canadienne dans le but de déterminer les actions à prendre afin de pleinement intégrer à notre mode de gouvernance les valeurs fondamentales que sont la dualité linguistique et la diversité culturelle et d'en tirer tous les avantages qui en découlent.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE i

INTRODUCTION 1

CHAPITRE UN : MODIFICATION DE LA *LOI* : UN HEUREUX BOULEVERSEMENT 5

Projet de loi S-3 : un long et laborieux parcours 6
Pourquoi a-t-il fallu modifier la partie VII? 8
Le virage à prendre 9
Conclusion 10

CHAPITRE DEUX : GOUVERNANCE HORIZONTALE 13

Vers une concertation accrue dans le domaine des langues officielles 13
Les avantages de la gouvernance horizontale 14
Les principaux mécanismes et instances de gouvernance horizontale 14
L'horizontalité interne : la collaboration interministérielle en devenir 15
Les défis de la gouvernance horizontale 17
Gouvernance avec les communautés : les principes de base 18
Principes de base d'une concertation efficace 19
Conclusion 21

CHAPITRE TROIS : VERS UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES LANGUES OFFICIELLES 25

Remettre les pendules à l'heure 25
Le cadre réglementaire actuel 26
Le *Règlement* de 1992 : inadapté à la réalité contemporaine 26
Les problèmes d'application de critères numériques 27
Vers une réglementation plus cohérente et efficace 29
Principes directeurs qui devraient inspirer une nouvelle réglementation en matière de langues officielles 30
Conclusion 31

CHAPITRE QUATRE : ÉVALUER LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS 35

Mise en contexte 35
Communauté 36
Vitalité 36
L'évaluation de la vitalité et ses indicateurs 37
Les parties prenantes 39
Pistes d'action 40

CHAPITRE CINQ : DUALITÉ LINGUISTIQUE, DIVERSITÉ CULTURELLE ET LE CANADA DU 21e SIÈCLE 43
Un pays qui s'étend devant nous 43
Un Canada de dualité linguistique et de diversité culturelle 44
Un Canada changeant 47
Leadership et gouvernance 48

ASSURANCE DE LA CONFORMITÉ 53

CHAPITRE SIX : BILAN DE MI-PARCOURS DU PLAN D'ACTION ET RÔLES DES INSTITUTIONS CLÉS DANS LA GESTION DES LANGUES OFFICIELLES 57
Introduction 57
Le Plan d'action et son Bilan de mi-parcours 57
Appréciation des institutions clés 60
Conclusion 62

CHAPITRE SEPT : BULLETIN DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS ET BELLES RÉUSSITES 65
Introduction 65
Le bulletin de rendement des institutions fédérales 65
Portefeuille : Économie-transport-sécurité 67
Portefeuille : Social-culturel-autres institutions 70
Palmarès des belles réussites pour 2005-2006 78

CHAPITRE HUIT : ENQUÊTES ET VÉRIFICATIONS 85
Introduction 85
Analyse des plaintes 85
Analyse thématique des plaintes 89
Vérifications et suivis 94
Conclusion 96

CONCLUSION 99
Le mot de la fin 100

INDEX 103

INTRODUCTION

Le Rapport annuel 2005-2006 marque la fin du parcours de Dyane Adam au poste de commissaire aux langues officielles, mais il annonce également la perspective d'un vent nouveau.

La commissaire termine donc un mandat de sept ans. À la charnière de deux millénaires, cette période se sera décidément déroulée sous le signe de changements accélérés, tant au sein de la société canadienne qu'ailleurs dans le monde.

Dès son arrivée en poste, la commissaire donnait le ton à son mandat en indiquant le manque flagrant d'engagement et de leadership du gouvernement du Canada en matière de langues officielles et en signalant les reculs engendrés par ses réorganisations successives. Elle faisait état de progrès superficiels et non durables, et elle dénonçait les lacunes et l'inertie.

La commissaire constatait donc un urgent besoin d'agir. Il fallait dorénavant miser sur des changements culturels au sein de la fonction publique et de l'ensemble de la société canadienne pour que s'y propage cette valeur fondamentale canadienne qu'est la dualité linguistique. Dans son esprit, le Commissariat devait accentuer ses efforts et prendre un rôle plus prépondérant d'agent principal de ce changement. Pour guider le travail du Commissariat, elle mettait donc de l'avant certains dossiers phares. Des dossiers qui, pour elle, s'avéraient incontournables pour l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada et pour faire progresser le pays vers l'égalité réelle du français et de l'anglais.

Parmi ces dossiers, il était notamment question de rendre plus complète et efficace **la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*)** et de déclencher des actions réparatrices à l'endroit des communautés, en vue de faire respecter **les droits à l'instruction dans la langue de la minorité**. La promotion de l'**égalité du français et de l'anglais dans la société**, la **santé** et les **services sociaux**, et la **jeunesse** figuraient également parmi les dossiers importants de la commissaire, tout comme l'**immigration** et le **développement économique**.

Ces dossiers ont été au centre de l'action de la commissaire tout au long de son mandat. Et plusieurs d'entre eux ont porté fruit comme en témoigne éloquemment le *Plan d'action pour les langues officielles* de 2003. En effet, le Plan d'action a repris bon nombre des thèmes abordés par la commissaire au début de son mandat. Quant à l'adoption récente du projet de loi S-3, nul doute que les interventions répétées de la commissaire visant à clarifier les obligations des institutions fédérales à l'égard de la partie VII de la *Loi* ont aussi joué dans la balance.

De façon globale, les dossiers phares sont toujours d'actualité, et il en sera question ici. Depuis l'adoption de la *Loi*, il y a plus de 35 ans, beaucoup a été accompli dans le dossier des langues officielles, mais le chemin à parcourir demeure tout aussi important.

Mais ce rapport se présente également dans le contexte d'un paysage linguistique et culturel en pleine métamorphose. Mondialisation, ère de l'information, société du savoir, innovations, autant de notions qui nous rappellent la puissance sans cesse croissante de certaines forces en présence. La composition linguistique de notre pays évolue, elle aussi, tout comme l'incidence des mariages mixtes entre francophones et anglophones, l'influence des nouveaux arrivants, le profil démographique des régions rurales et urbaines et le rôle accru des provinces et des territoires dans le développement des communautés. Ces réalités revêtent une importance primordiale pour l'avenir des politiques linguistiques du pays.

La première partie de ce rapport se compose de cinq chapitres. Tout d'abord, au premier chapitre, il est question des modifications apportées à la partie VII de la *Loi* et de leur importance historique pour le développement des communautés de langue officielle et pour la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais au sein de la société canadienne.

Le chapitre suivant poursuit une réflexion entamée il y a quelque temps sur la gouvernance des langues officielles. En bref, il s'agit d'avancer des idées sur les rapports entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en matière de langues officielles, et de voir en quoi le citoyen et la citoyenne peuvent devenir parties prenantes à l'élaboration des politiques qui les touchent. L'établissement de moyens efficaces de consultation entre le gouvernement et les communautés de langue officielle et les autres acteurs intéressés à la dualité linguistique est d'ailleurs une exigence plus claire découlant des modifications apportées à la partie VII de la *Loi*.

Au chapitre 3, il est question du cadre réglementaire des langues officielles. Compte tenu du plafonnement dans la prestation des services au public et de la stagnation en matière de langue de travail, comme le démontre la seconde partie du rapport, la commissaire estime qu'il est temps de revoir le cadre réglementaire ou administratif qui guide l'action des institutions fédérales. La commissaire y souligne les principales lacunes de ce cadre et les principes qui devraient guider le gouvernement dans la modernisation du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*. Elle recommande aussi au gouvernement d'examiner la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi*.

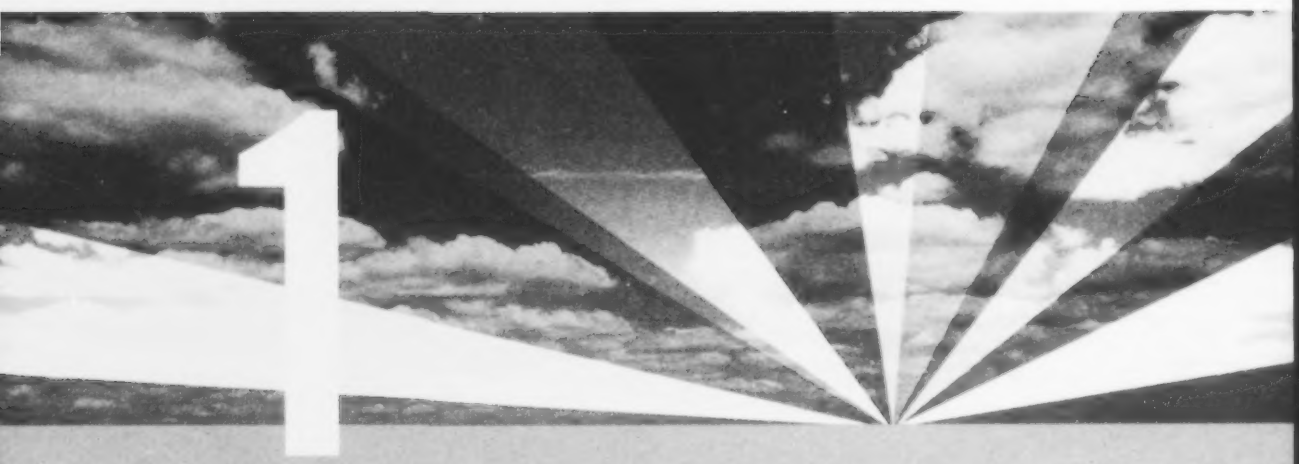
Le renforcement de la portée de la partie VII signifie que le gouvernement et ses institutions auront une meilleure connaissance de la situation des communautés de langue officielle afin d'adopter des politiques tenant compte de leurs besoins. Le quatrième chapitre formule donc des observations sur la notion de vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire : notre capacité à reconnaître les facteurs de vitalité, à les évaluer et à trouver les moyens de renforcer cette capacité au sein de nos communautés.

La dualité linguistique et la diversité culturelle sont des caractéristiques fondamentales de la société canadienne. Il est essentiel que ces valeurs guident l'action du gouvernement dans tous les domaines. Le chapitre 5 porte ainsi sur une réflexion d'une meilleure intégration de la dualité linguistique et de la diversité culturelle dans le cadre de la gouvernance de la société canadienne.

La seconde partie du rapport traite des questions de conformité à la *Loi* et du rôle de la commissaire à cet égard : ombudsman linguistique et vérificatrice.

Le chapitre 6 s'attarde au rendement des institutions clés dans la gestion des langues officielles. Il est notamment question du rôle des institutions clés et du *Plan d'action pour les langues officielles* et de son Rapport de mi-parcours. Le chapitre 7 présente le Bulletin de rendement des institutions fédérales et le Palmarès des belles réussites. Enfin, le chapitre 8 présente une analyse des plaintes reçues et des vérifications et suivis effectués au cours de l'exercice.

En somme, ce dernier rapport annuel de la commissaire est à double versant. D'abord, il se tourne indéniablement vers l'avenir en posant un certain nombre de repères et en ouvrant la voie vers des pistes de renouveau et de consolidation. Ensuite, il pose un regard sur le passé récent en appréciant le travail et en évaluant le rendement de certaines institutions fédérales durant l'exercice 2005-2006.



CHAPITRE UN
MODIFICATION DE LA *LOI* – UN HEUREUX BOULEVERSEMENT

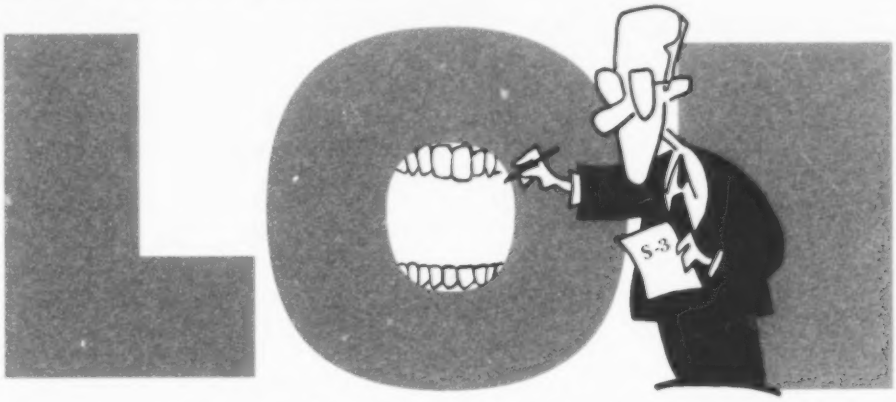
MODIFICATION DE LA *LOI* – UN HEUREUX BOULEVERSEMENT

En adoptant le projet de loi S-3 en novembre 2005, la Chambre des communes et le Sénat canadien ont choisi de poser un geste historique.

Ce projet de loi est venu renforcer la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) en imposant de nouvelles obligations à l'ensemble des institutions fédérales[1]. Désormais, ces institutions doivent prendre des « mesures positives » en vue de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés francophones et anglophones du Canada et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne (promotion de la dualité linguistique). Elles doivent démontrer que leurs politiques, leurs programmes, leurs directives et leurs priorités tiennent compte des intérêts et besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire et contribuent à la promotion de la pleine reconnaissance des deux langues officielles dans la société canadienne. De plus, en cas de violation de ces obligations, des recours judiciaires sont maintenant possibles.

Cette modification législative vient clore un vieux débat qui a entravé la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* de 1988, et plus particulièrement de l'article 41. Le doute qui a plané quant à la portée juridique de cet engagement fondamental du gouvernement en vertu de cette partie de la *Loi* est désormais clairement levé. Il s'agit bien d'un tournant ou, comme l'a déclaré la commissaire, d'un « heureux bouleversement ». « Heureux », puisque sur cette modification législative repose l'espoir renouvelé de renforcer la vitalité des communautés de langue officielle et de favoriser la promotion de la dualité linguistique. « Bouleversement », puisque le changement d'attitude longuement souhaité se trouve maintenant appuyé par une volonté législative expressément indiquée. Des changements importants sont donc à prévoir et à suivre.

Ce chapitre passe d'abord en revue les événements marquants qui ont mené à l'adoption du projet de loi S-3. Il expose ensuite plus précisément pourquoi il était si essentiel d'apporter des changements à la *Loi*. Enfin, il présente les orientations que le gouvernement et les institutions doivent prendre pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions de la partie VII.



DU MORDANT À LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

[1] Dans ce rapport, le terme « institution fédérale » s'entend de toutes les institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada qui sont assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire les ministères, les agences, les sociétés d'État et les organismes, y compris ceux qui ont été privatisés (tels qu'Air Canada), sauf où le contraire est expressément indiqué.

Libellé des changements législatifs (projet de loi S-3) en caractères gras

41.(1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. [Cet article demeure inchangé mais devient le paragraphe (1) de l'article 41.]

41.(2) **Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.**

41.(3) **Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.**

77.(1) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V, **ou VII**, ou fondée sur l'article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

PROJET DE LOI S-3 : UN LONG ET LABORIEUX PARCOURS

À bien des égards, le débat entourant le sens et la portée des obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles remonte à l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est alors que l'État vient entre autres confirmer l'égalité du français et de l'anglais au pays, et garantir les droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens.

Ensuite, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* de 1988 vient assurer la pleine mise en œuvre des droits linguistiques garantis par la *Charte*. Les communautés de langue officielle accueillent alors avec enthousiasme cette nouvelle législation et la promesse du gouvernement du Canada de favoriser leur épanouissement et leur développement et de promouvoir la dualité linguistique.

Cependant, les suivis aux engagements prévus par la nouvelle partie VII de la *Loi* s'avèrent timides et, pour le moins, aléatoires. Ils sont souvent fonction de la bonne volonté d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire. Et tout est à recommencer lorsque les acteurs changent.

Devant ce constat, le commissaire Goldbloom, en mars 1994, lance une étude sur la mise en œuvre de la partie VII par le gouvernement et 58 institutions fédérales. Cinq mois plus tard, le très honorable Jean Chrétien annonce l'adoption d'un cadre ministériel de responsabilisation qui décrète que 27 institutions fédérales désignées doivent consulter les communautés de langue officielle en vue d'élaborer un plan d'action pour l'application de la partie VII et le soumettre au ministre du Patrimoine canadien.

Malgré cela, les institutions fédérales continuent d'éprouver des difficultés à comprendre la portée de leurs obligations et à leur donner effet. Les signes de progrès se font attendre.

Le commissaire publie, en février 1996, son rapport d'étude intitulé *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*[2]. Dans son ouvrage, il tente de faire la lumière sur le sujet en énonçant ce qui suit :

> « La Partie VII a pour objet la justice et l'équité. L'équité pour les communautés minoritaires de langue officielle qui sont défavorisées et qui ne tirent pas des politiques et des programmes fédéraux tous les avantages qu'en retirent les majorités. Le but de la Partie VII, c'est de remédier à cette situation et d'assurer un traitement équitable. Cela sous-entend la révision des politiques et des programmes, y compris la manière dont ils sont conçus, approuvés et mis en œuvre. »

En juin 1996, c'est au tour du Comité mixte permanent de la Chambre des communes et du Sénat sur les langues officielles de conclure qu'il est nécessaire d'intervenir rapidement pour renforcer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Le Comité mixte recommande entre autres une plus grande participation des organismes centraux et une plus grande collaboration entre toutes les institutions fédérales.

Ensuite, dans son rapport annuel de 1998, le commissaire déclare : « Dix ans après l'entrée en vigueur de la *Loi*, nous constatons que l'appui du gouvernement fédéral au développement et à l'épanouissement des communautés ne s'est guère accru; en fait, l'appui financier direct a diminué. »

La grande oubliée : la promotion de la dualité linguistique

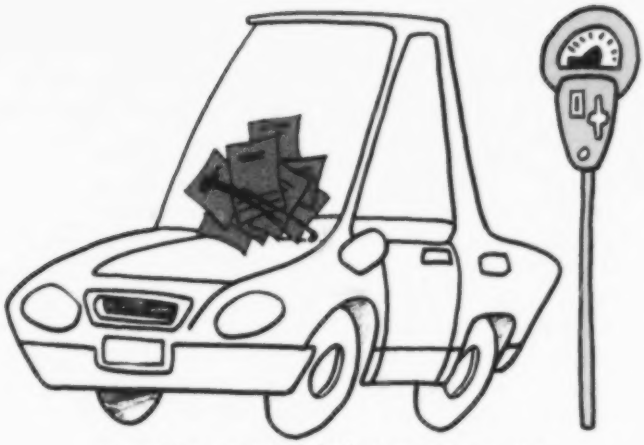
La commissaire rappelle que, lorsqu'il est question de « mesures positives », il importe de ne pas perdre de vue toutes les obligations comprises dans la nouvelle partie VII. En effet, le gouvernement fédéral et ses institutions ont le devoir de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne (dualité linguistique), au même titre que l'obligation de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

En 1999, dans son rapport *De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait attendre*, le sénateur Jean-Maurice Simard renchérit en proposant la nomination d'un ministre pour orchestrer la mise en œuvre de la partie VII à l'échelle gouvernementale. En 2001, le gouvernement fédéral donne à un ministre la responsabilité des langues officielles.

Entre-temps, la commissaire, au nom des communautés de langue officielle, se tourne vers les tribunaux. C'est justement dans le cadre d'une action en justice qu'est confirmée la position du gouvernement fédéral de ne voir en la partie VII de la *Loi* qu'un engagement

> « L'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités d'expression française et anglaise du Canada lie aussi chacune des institutions fédérales. À notre connaissance, aucune n'a jusqu'à maintenant élaboré un plan d'ensemble pour donner suite à cet engagement statutaire. Il n'en existe pas non plus à l'échelle du gouvernement fédéral. Lorsque ce dernier prend une décision [...] quelle place réserve-t-il à l'examen de son incidence sur l'épanouissement des minorités d'expression française et d'expression anglaise? Quand et comment va-t-il intégrer cet examen à l'évaluation continue de ses programmes et à la prise de décision? Où sont situés les principaux centres de responsabilités? »
>
> Extrait du rapport annuel du commissaire aux langues officielles (1992).

[2] Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la Partie VII de la nouvelle Loi sur les langues officielles de 1988*, 1996.



LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES ESTIMENT NE PAS ÊTRE TENUES D'AGIR.

politique[3]. Un engagement qui n'impose aux institutions fédérales aucune obligation d'agir et qui ne crée aucun droit susceptible d'être sanctionné par les tribunaux.

Dès son deuxième rapport annuel (2000-2001), la commissaire Adam s'intéresse à la question de la portée de la partie VII de la *Loi*, car les institutions fédérales estiment ne pas être tenues d'agir. Elle exhorte le gouvernement à émettre des directives claires pour éliminer les ambiguïtés dans l'interprétation des dispositions de cette partie. Dans son rapport annuel suivant, elle recommande formellement au gouvernement de préciser la portée juridique de l'engagement prévu dans cette partie à l'égard des communautés.

C'est en mars 2003 que M. Chrétien rend public le *Plan d'action pour les langues officielles*. À même ce plan, le gouvernement fédéral se dote d'un cadre d'imputabilité et de coordination qui précise les responsabilités des ministres et des institutions fédérales à l'égard de la partie VII. Mais, en dépit de ces efforts louables, le même problème persiste; ce cadre d'imputabilité peut être soumis aux aléas d'une décision gouvernementale.

Dès lors, la commissaire accentue ses efforts en vue d'inciter le gouvernement fédéral à clarifier par voie législative ou réglementaire les obligations des institutions fédérales à l'égard de la partie VII. Elle réitère dans ses rapports de 2002-2003 et de 2003-2004 sa recommandation de préciser la portée juridique de l'engagement du gouvernement à l'égard des communautés. Tant au Sénat qu'à la Chambre des communes, les comités parlementaires s'affairent activement, eux aussi, à l'avancement du dossier.

C'est finalement à l'honorable Jean-Robert Gauthier que revient le mérite d'avoir proposé le renforcement de la *Loi sur les langues officielles*. Inlassablement, à partir de son premier projet de loi soumis en 2001, jusqu'à l'adoption du projet de loi S-3 en novembre 2005, le sénateur à la retraite a persévéré dans sa quête de renforcer cette partie de la *Loi*. La commissaire a appuyé les quatre projets de loi lors de comparutions devant les comités parlementaires chargés de les examiner. Le gouvernement et le Parlement ont d'ailleurs retenu les amendements proposés par la commissaire dans le cadre des audiences menant à l'adoption du projet de loi.

En fin de parcours, les parlementaires ont su reconnaître l'importance de clarifier, une fois pour toutes, la portée de l'engagement du gouvernement prévu à la partie VII.

POURQUOI A-T-IL FALLU MODIFIER LA PARTIE VII?

Nous venons de voir que le doute qui a longtemps plané quant au sens et à la portée de la partie VII de la *Loi* a permis à l'appareil gouvernemental depuis 1988 de se conduire sans trop se soucier de ses obligations. Il est donc devenu essentiel d'agir pour définir plus clairement ces obligations.

[3] Voir *Canada (Commissaire aux langues officielles)* c. *Canada (Ministère de la Justice)*, 2001 C.F.P.I. 239, aussi connue comme l'affaire de la « Loi sur les contraventions ». Dans son mémoire, le gouvernement exprime clairement sa position en ce qui concerne le caractère déclaratoire de l'engagement de la partie VII.

Ainsi, les institutions fédérales ont désormais des obligations positives en vue d'assurer la progression vers l'égalité réelle. Ce principe de l'égalité réelle, c'est la Cour suprême du Canada qui nous l'explique le mieux dans l'arrêt *Beaulac* de 1999 :

> « Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État; [...] Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement[4]. »

Ce jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Beaulac* aurait dû orienter le gouvernement fédéral vers une application beaucoup plus cohérente de la *Loi sur les langues officielles*. Le choix d'une telle orientation aurait davantage permis d'appuyer le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle.

LE VIRAGE À PRENDRE

Le Parlement a posé le premier pas en donnant au gouvernement fédéral une nouvelle direction. Pour bien s'orienter, le gouvernement doit maintenant saisir de nouveau le volant et négocier correctement le virage. Et pour poursuivre l'analogie, il revient au leadership politique d'agir comme force motrice pour la mise en œuvre de la *Loi*. Il convient de souligner que des démarches en ce sens ont déjà été entreprises. Une note du greffier du Conseil privé en date de décembre 2005 rappelle aux dirigeants des ministères l'importance de la modification législative apportée par le projet de loi S-3.

Toutes les institutions fédérales doivent maintenant s'interroger sur la façon dont elles favorisent l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle et font la promotion de la dualité linguistique. Pour ce qui est du premier volet, une partie de ce questionnement consiste à revoir leurs façons de comprendre les communautés et d'entretenir des liens avec elles. À cet égard, le chapitre qui suit sur la gouvernance horizontale fournit de nombreuses pistes prometteuses. Ce chapitre décrit plusieurs des mécanismes actuels, comme de simples séances d'information, alors qu'ils devraient plutôt constituer des lieux de concertation et de partage : c'est-à-dire partage de savoirs, d'expertise et de ressources.

Les changements imposés par les modifications à la *Loi sur les langues officielles* supposent aussi nécessairement un renversement du fardeau en faveur du développement et de l'épanouissement des communautés. Alors que ce fardeau reposait autrefois sur le dos des communautés, il n'en est plus ainsi depuis l'adoption du projet de loi S-3. Le gouvernement fédéral doit se doter de moyens et d'outils appropriés, en l'occurrence des politiques et des programmes qui tiennent compte de l'objet de la *Loi* et de la jurisprudence.

Les institutions fédérales doivent aussi collaborer en vue de favoriser la vitalité des communautés de langue officielle. Or, l'efficacité des mesures d'appui au développement de ces communautés passe nécessairement par la recherche et l'adoption d'indicateurs de vitalité. On peut se référer ici au chapitre 4 du présent document qui traite justement de ce thème.

LA PROGRESSION VERS L'ÉGALITÉ RÉELLE

[4] *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, paragraphe 24.

En matière de promotion de la dualité linguistique, le gouvernement du Canada et ses institutions doivent maintenant revoir leurs obligations renouvelées par les changements apportés à la *Loi*. Des démarches doivent être également prises afin de répondre à ce besoin criant. Ce sujet est abordé au chapitre 5.

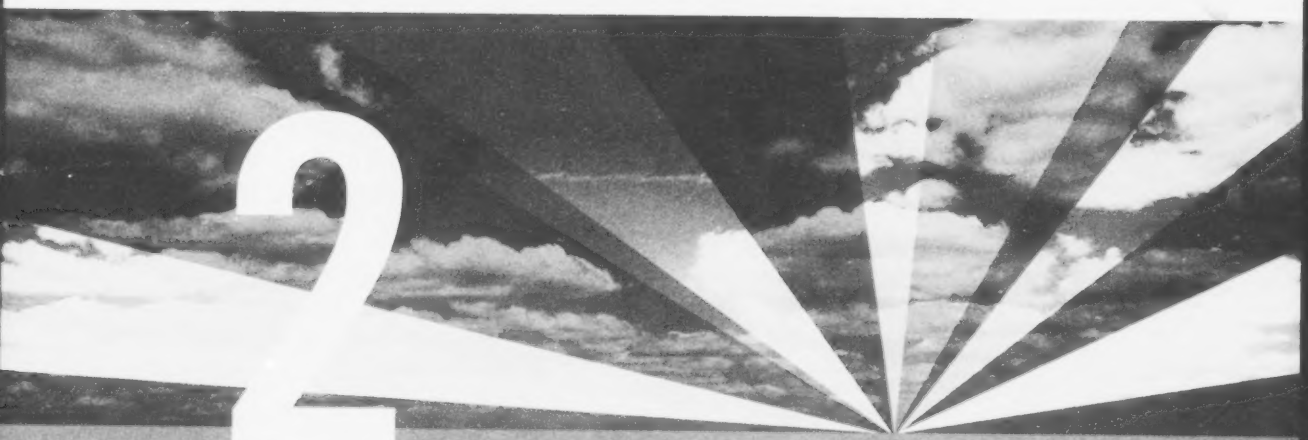
Le gouvernement fédéral et ses institutions doivent aussi prendre encore plus au sérieux le cadre d'imputabilité et de coordination inclus dans le *Plan d'action pour les langues officielles*. D'ailleurs, ce rapport annuel traite, au chapitre 6, du Bilan de mi-parcours de ce plan quinquennal. Comme ce cadre d'imputabilité vise déjà toutes les institutions fédérales, il s'agit certainement pour elles d'un point d'ancrage solide en attendant un cadre réglementaire clair et cohérent. Il est question de cette nouvelle réglementation au chapitre 3.

CONCLUSION

Dans son sillage, le projet de loi S-3 a muni le gouvernement fédéral et les communautés de langue officielle de meilleurs outils pour construire l'avenir de la dualité linguistique. Les institutions fédérales doivent désormais chercher à donner aux communautés un nouvel élan vers une plus grande vitalité. Elles doivent aussi se montrer plus à l'écoute des besoins de développement et d'épanouissement des communautés de langue officielle en mettant en place de nouveaux mécanismes de gouvernance.

Elles doivent aussi prendre des mesures concrètes dans le cadre de leurs politiques et programmes pour promouvoir la dualité linguistique dans la société canadienne. Il est important de faire connaître à l'ensemble de la population canadienne toute la richesse qu'apportent les deux langues officielles.

En somme, le gouvernement et les institutions doivent assurer une gestion plus proactive de leurs obligations envers les communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique, et rendre des comptes à l'égard des actions proposées.



2

CHAPITRE **DEUX**
GOUVERNANCE HORIZONTALE

GOUVERNANCE HORIZONTALE

VERS UNE CONCERTATION ACCRUE DANS LE DOMAINE DES LANGUES OFFICIELLES

Il est de ces termes qui font désormais partie du décor politique et administratif, au Canada comme à l'étranger. Tel est le cas de la « gouvernance », un sujet d'actualité tant dans les affaires publiques que dans le secteur privé et le monde communautaire[5].

Dans les milieux gouvernementaux, on s'y réfère notamment pour décrire des collaborations inter-ministérielles. Au Canada, le gouvernement fédéral élabore ainsi des mécanismes de gouvernance dits horizontaux pour atteindre des objectifs complexes qui chevauchent différents ministères. Vue sous cet angle, la gouvernance horizontale a pour objet les rouages internes de l'administration fédérale et se réfère à l'action coordonnée du gouvernement.

La gouvernance horizontale sert aussi à décrire les nouveaux mécanismes qui régissent les liens entre l'administration fédérale et les acteurs de la société civile. On l'invoque lorsqu'il est question de tenir compte du point de vue des citoyennes et des citoyens dans l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux. Le terme revêt donc aussi une dimension externe.

Peu importe le sens qu'on lui donne, la gouvernance horizontale repose sur l'idée que des acteurs de milieux différents travaillent ensemble pour atteindre des objectifs communs en mettant en valeur les expertises, les expériences et les savoirs de chacun.

En matière de langues officielles, la gouvernance horizontale prend un sens large puisqu'elle s'applique aujourd'hui à l'ensemble du programme. Ainsi, pour les institutions fédérales, la gouvernance horizontale doit s'opérer tant dans les communications avec le public et la prestation des services que lorsqu'il est question de langue de travail, de participation équitable ou de promotion des langues officielles.

Cela dit, le chapitre qui suit circonscrit principalement la gouvernance touchant la « promotion des langues officielles », c'est-à-dire la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) et surtout l'engagement envers les communautés de langue officielle. Selon cette perspective, quel bilan peut-on faire de la gouvernance horizontale depuis son apparition il y a à peine dix ans? Le gouvernement a-t-il mis en place à l'interne des mécanismes véritablement cohérents pour traiter des enjeux touchant les communautés de langue officielle? A-t-il établi des modes de consultation qui permettent à ces dernières d'avoir une influence réelle sur les politiques qui les touchent?

Voilà, en somme, le sujet de ce chapitre. Il s'ouvre sur les avantages de la gouvernance horizontale et des raisons qui devraient motiver le gouvernement à en étendre la pratique. Il enchaîne avec une courte description des principaux mécanismes de gouvernance horizontale et quelques constatations au sujet des résultats obtenus au regard de l'horizontalité interne. Le chapitre traite ensuite des défis de la gouvernance horizontale et poursuit avec une discussion sur les principes qui la sous-tendent. En guise de conclusion, il propose des orientations afin de rendre plus efficace le traitement des enjeux horizontaux dans le dossier des langues officielles.

[5] Ce chapitre s'inspire principalement des écrits suivants : Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada. Une étude préliminaire*, Commissariat aux langues officielles, 2001; James Lahey, Andréa D. Rounce et Norman Beaudry, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de reussite*, Centre canadien de gestion, 2002; Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005; Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, École de la fonction publique du Canada, 2004; Bureau du Conseil privé, Canada, *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : rapport de mi-parcours*, 2005.

Peu importe le sens qu'on lui donne, la gouvernance horizontale repose sur l'idée que des acteurs de milieux différents travaillent ensemble pour atteindre des objectifs communs en mettant en valeur les expertises, les expériences et les savoirs de chacun.

LES AVANTAGES DE LA GOUVERNANCE HORIZONTALE

Quels avantages tire le gouvernement de la gouvernance horizontale et pourquoi devrait-il continuer à étendre et à améliorer sa pratique dans le contexte des langues officielles?

RENFORCE LES POLITIQUES PUBLIQUES QUI CORRESPONDENT MIEUX AUX BESOINS DES COMMUNAUTÉS

Le gouvernement ne peut bien comprendre ou servir le public que s'il reste à son écoute. En favorisant une participation active et soutenue des citoyennes et des citoyens, les acteurs gouvernementaux font reposer les politiques publiques sur des assises plus solides. La gouvernance horizontale, en tant que démarche participative, permet au gouvernement de mieux intégrer la perspective communautaire avant que ses politiques ne prennent une forme définitive.

RÉPOND AUX PRINCIPES DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

La gouvernance horizontale est une bonne façon de traduire par des actions concrètes et durables les objectifs généraux de la *Loi*, dont l'épanouissement des communautés et la promotion de la dualité linguistique.

La pression grandissante pour atteindre des résultats en matière de langues officielles est manifeste. Le *Plan d'action pour les langues officielles* représente justement la volonté du gouvernement d'y répondre. Les institutions fédérales doivent agir positivement en faveur de l'épanouissement et du développement des communautés et de la promotion de la dualité linguistique. Cela ne peut se faire en vase clos; les ministères responsables doivent bâtir des liens entre eux ainsi qu'avec les parties prenantes et travailler en collaboration avec elles.

FAVORISE UNE COMPRÉHENSION MUTUELLE

« Du choc des idées jaillit la lumière. » Ce proverbe illustre à merveille comment le dialogue entre partenaires permet de favoriser la compréhension et la coopération.

Le rapprochement qu'entraîne la mise en œuvre de la gouvernance horizontale tend à générer des rapports plus harmonieux. Elle n'élimine pas les différends, mais le lien permanent et les connaissances communes font en sorte que les acteurs apprécient mieux les points de vue et les contraintes de l'autre. Ainsi, les fonctionnaires sont plus aptes à comprendre les besoins des communautés. Quant à ces dernières, elles sont plus susceptibles d'apprécier les limites et les contraintes du pouvoir administratif.

LES PRINCIPAUX MÉCANISMES ET INSTANCES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE

Outre quelques initiatives sectorielles dans les années 1980[6], la première tentative notable de gouvernance horizontale remonte à 1994. Le gouvernement adopte alors le nouveau Cadre de responsabilisation ministérielle pour l'application des articles 41 et 42 de la partie VII de la *Loi*. Ce cadre prévoit notamment que 27 institutions fédérales maintenant au nombre de 33, dont le ministère du Patrimoine canadien, doivent consulter les communautés de langue officielle et établir un plan d'action touchant l'épanouissement et le développement de ces dernières.

Plus tard, en 1999, le gouvernement met sur pied le Comité des sous-ministres des langues officielles (CSMLO). Ce groupe est chargé d'assurer un rôle de leadership intégré au plus haut niveau de l'appareil gouvernemental.

Vient ensuite le *Plan d'action pour les langues officielles*. Rendu public en mars 2003, ce plan constitue un effort de concertation important de l'ensemble des ministères fédéraux pour la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Il est assorti

[6] On pense notamment à la mise sur pied, en 1981, du Programme national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles.

d'un cadre d'imputabilité et de coordination qui confirme et précise les responsabilités des institutions et du gouvernement à l'égard des langues officielles. Le cadre confirme le rôle de coordination du ministre chargé du dossier des langues officielles depuis 2001. Ce rôle favorise ainsi une approche globale des actions des institutions fédérales pour la mise en œuvre de la *Loi*. De plus, le ministre des Langues officielles est appuyé d'un groupe de ministres ayant des responsabilités importantes relativement au programme des langues officielles. En ce qui concerne le plan d'action, soulignons enfin les clauses du cadre stipulant que les ministères doivent consulter les communautés de langue officielle et démontrer qu'ils ont pris en compte leurs besoins dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques et programmes.

Bien qu'elle touche uniquement la francophonie canadienne, signalons aussi la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne. Ce mécanisme de concertation rassemble les ministres provinciaux et territoriaux responsables des affaires francophones. Son objectif consiste à stimuler la collaboration interprovinciale quant à la prestation des services en français et à l'épanouissement des communautés francophones.

Finalement, sans être à proprement parler des instances de gouvernance horizontale, les conseils fédéraux des hauts fonctionnaires s'intéressent de plus en plus au dossier des langues officielles au plan régional. À cet égard, la commissaire reconnaît de façon particulière le travail des conseils fédéraux dans l'avancement du dossier des langues officielles au pays (voir chapitre 7-*Belles réussites*).

L'HORIZONTALITÉ INTERNE : LA COLLABORATION INTERMINISTÉRIELLE EN DEVENIR

Depuis un certain temps, le gouvernement fédéral table décidément sur une approche plus cohérente en matière de langues officielles, en particulier en ce qui concerne l'épanouissement et le développement des communautés. Quels sont les résultats de cette démarche à ce jour?

À vrai dire, on ne saurait porter un jugement définitif. Le Cadre d'imputabilité et de coordination, le mécanisme gouvernemental le plus important en la matière, est encore trop récent. De plus, l'outil pour en évaluer les résultats, le Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, n'est en place que depuis 2005. Dégageons tout de même certaines observations.

Le *Plan d'action pour les langues officielles* est en soi un exemple intéressant de concertation, tant au sein de l'appareil gouvernemental qu'en rapport avec les communautés. Il est le fruit d'une collaboration entre plusieurs ministères clés dans le domaine des langues officielles. En l'élaborant, le gouvernement a tenu compte du point de vue des communautés de langue officielle. Grâce à cette concertation, tant à l'interne qu'à l'externe, le gouvernement s'est doté pour la première fois d'un plan stratégique qui vise une action concertée dans la mise en œuvre de la politique linguistique fédérale.

D'ailleurs, la présence même d'un ministre des Langues officielles chargé de la coordination du dossier linguistique donne aux communautés un point d'accès important pour faire valoir leurs besoins et leurs préoccupations. Au dire des représentants et représentantes des communautés, le processus de consultation s'est amélioré au cours des dernières années. La participation des ministres clés aux séances annuelles formelles de consultation sous l'égide du ministre responsable des Langues officielles rend plus légitime le dialogue. Toutefois, les représentants des

> « Catalyseurs et champions : Autant dans la mise en place que dans la gestion des initiatives horizontales, le rôle et le leadership de certains individus dans la défense du projet, dans la recherche de solutions novatrices et de ressources, semble être le facteur de réussite le plus déterminant. »
>
> Bakvis et Juillet, p. 2.

communautés ont indiqué que les consultations devraient porter davantage sur des propositions d'avenir plutôt qu'uniquement sur des bilans et des constats de réalisations. La rencontre de l'automne 2005 entre les ministres et les communautés a permis des progrès en ce sens. Ces efforts doivent se poursuivre afin de passer du stade de la consultation à celui de la concertation, ce qui suppose des actions spécifiques pour permettre aux communautés d'avoir une influence réelle sur les politiques qui les touchent.

Par ailleurs, les représentants communautaires perçoivent, à même la fonction de ministre des Langues officielles, un rôle de catalyseur et de champion, particulièrement en ce qui a trait à la collaboration interministérielle.

Grâce au rôle du ministre, appuyé de l'appareil administratif du Bureau du Conseil privé[7], il y a eu des progrès perceptibles dans bon nombre de dossiers. Parmi ceux-ci, signalons les ententes de principes négociées avec les provinces dans le cadre de l'initiative sur l'apprentissage et la garde des enfants. Ces ententes, produit d'une action concertée du Bureau du Conseil privé et du ministère du Développement social du Canada, comportent des clauses prévoyant des places de garderie pour les communautés de langue officielle. Il y a aussi eu la création du Fonds d'habilitation en mars 2005[8]. Son but : renforcer la capacité communautaire d'agir dans le domaine des ressources humaines et du développement économique. Une fois de plus, c'est le fruit d'une collaboration étroite; cette fois, entre le Bureau du Conseil privé et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada (maintenant connu sous le nom de Ressources humaines et Développement social Canada) en consultation avec les communautés.

Ajoutons un autre point positif : le groupe des ministres sur les langues officielles et le CSMLO s'intéressent, eux aussi, à plusieurs dossiers linguistiques horizontaux, et leur capacité de concertation s'est accrue au cours des dernières années. À titre d'exemple, le CSMLO a joué un rôle important de coordination pour faire avancer l'important dossier d'Internet avec la participation d'autres ministères clés, dont Patrimoine canadien. Cette action concertée a entre autres permis la création du Centre de recherche en technologies langagières et de l'Association de l'industrie de la langue ainsi que l'accroissement de la quantité de contenus en français dans le cadre du programme Culture canadienne en ligne. Le CSMLO doit cependant raviver le dossier, compte tenu de nouveaux enjeux liés à Internet. Il faut aussi reconnaître que les mandats distincts de chaque institution et les visions divergentes qui en découlent restreignent en quelque sorte l'action de ces groupes. Aussi, la rotation des membres et leur remplacement par des subordonnés compromettent la synergie des groupes et nuisent à la continuité de leurs initiatives.

S'il y a eu des résultats positifs, il demeure que les plans d'action, exigés d'une trentaine d'institutions en vertu du cadre de responsabilisation ministérielle de 1994, constituent le maillon faible des instances de gouvernance horizontale. Les plans se limitent souvent à une énumération d'activités entreprises par les institutions et renferment peu d'information sur les résultats ou l'impact de ces activités. En ce sens, sans doute le gouvernement aurait-il avantage à se doter de meilleurs outils et stratégies pour mesurer les résultats.

Au lendemain de l'adoption du projet de loi S-3, le gouvernement doit revoir en profondeur son rôle de catalyseur pour orienter et accélérer la mise en œuvre de l'ensemble de la *Loi*. Quant à lui, Patrimoine canadien doit assumer pleinement son rôle de coordonnateur, ce qui suppose un encadrement plus rigoureux des institutions fédérales en vue d'une mise en œuvre effective de la partie VII de la *Loi*. Le rapport annuel de Patrimoine canadien devrait d'ailleurs être axé surtout sur une évaluation globale des résultats découlant de la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi*.

En février 2006, un changement important a été apporté par le nouveau gouvernement au mécanisme de coordination horizontale de la politique linguistique fédérale. La Direction générale des langues officielles du Bureau du Conseil privé a été intégrée à Patrimoine canadien[9]. Elle servira d'appui administratif à la ministre des Langues officielles, qui est chargée de la

[7] La structure administrative d'appui au ministre est située, depuis février 2006, à Patrimoine canadien.

[8] Un nouveau modèle qui remplace le Fonds d'appui aux communautés en matière de développement économique et d'employabilité créé en 1997.

[9] La Direction générale des langues officielles du Bureau du Conseil privé ne relève cependant pas de la ministre du Patrimoine canadien.

coordination horizontale du dossier des langues officielles. La ministre des Langues officielles sera également responsable des programmes touchant les langues officielles relevant de Patrimoine canadien, notamment ceux qui soutiennent les communautés de langue officielle ainsi que les provinces et les territoires dans leurs activités d'enseignement dans la langue de la minorité et de la langue seconde. Le Commissariat suivra de très près les résultats de l'application de cette double responsabilité afin de s'assurer que le rôle de coordination horizontale s'exerce de façon autonome par rapport à celui de la prestation de programmes.

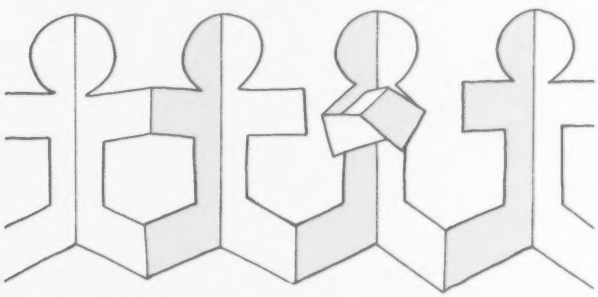
LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE HORIZONTALE

La gouvernance horizontale suppose de nouvelles façons de gérer les enjeux en matière de langues officielles. Habitués à fonctionner en mode vertical selon leur mandat respectif, les représentants des ministères concernés doivent s'entendre sur des objectifs communs et accepter de collaborer pleinement pour les atteindre. Les études démontrent que la coordination horizontale peut devenir une source de tension entre les ministères, surtout parce qu'elle donne souvent lieu à des situations d'empiétement. Pour surmonter ces défis, on a avantage à définir clairement les responsabilités partagées des ministères. Et plus encore, on doit sérieusement envisager un changement de culture au sein de l'appareil fédéral, de façon à ce que l'accent soit mis sur la volonté de travailler ensemble plutôt que sur la préservation absolue de son champ d'action.

Par ailleurs, comme la gouvernance horizontale nécessite plus de dialogue et d'échanges entre plusieurs acteurs, il ne faut pas s'étonner qu'elle exige plus de temps. Dans ce contexte, il devient important de bien planifier ses affaires et de gérer les attentes des parties prenantes en conséquence. Il faut également prévoir des ressources adéquates et introduire des mécanismes de reddition de comptes, notamment en incluant des critères appropriés dans l'évaluation du rendement des hauts fonctionnaires.

Un autre défi consiste à étendre les pratiques de la gouvernance horizontale à l'ensemble de la société canadienne en ce qui concerne la promotion de la dualité linguistique. C'est un aspect qui semble négligé dans le cadre des plans d'action et des discussions avec les parties prenantes. En matière d'apprentissage de la langue seconde, par exemple, le gouvernement n'aurait-il pas avantage à tenir compte des besoins de la majorité en établissant des liens plus solides avec des groupes de la société canadienne qui favorisent la promotion de la dualité linguistique[10]? Il y a fort à parier qu'une meilleure adhésion de l'ensemble de la population à la politique linguistique canadienne en découlerait.

Dans les circonstances, on ne saurait trop insister sur le besoin d'un changement de culture organisationnelle au sein de l'appareil fédéral. Le travail horizontal exige que se développent chez le personnel des aptitudes horizontales : le désir d'œuvrer à des objectifs communs qui transcendent les mandats de chacun, des capacités de médiation et de négociation ainsi qu'une certaine créativité pour concevoir de nouveaux modes de gestion. Selon la plupart des auteurs cités dans ce chapitre, un leadership administratif convaincu au sein des organismes centraux se présente comme une condition essentielle à ce virage.



LE DÉSIR D'ŒUVRER À DES OBJECTIFS COMMUNS QUI TRANSCENDENT LES MANDATS DE CHACUN.

[10] Voici des exemples de tels groupes : CPF (Canadian Parents for French), Le français pour l'avenir (French for the Future); Association canadienne des professeurs d'immersion (Canadian Association of Immersion Teachers); Association canadienne des professeurs de langues secondes (Canadian Association of Second Language Teachers); Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec (Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec); Katimavik.

GOUVERNANCE AVEC LES COMMUNAUTÉS : LES PRINCIPES DE BASE

Dans les faits, comment fonctionne la relation entre les institutions fédérales et les communautés? Sur quels principes doit-on miser pour créer de véritables espaces de concertation et de partage? Aux fins de ce chapitre, nous avons choisi d'examiner de plus près les pratiques de gouvernance dans quatre domaines d'activité : le développement économique et l'employabilité, l'immigration, la justice et la santé. Ces domaines sont importants pour le développement et l'épanouissement des communautés, et présentent également, de l'avis des participants, des perspectives et des résultats généralement positifs.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET EMPLOYABILITÉ

Dans ce domaine, citons le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, mis sur pied en 1996. Il est composé d'un nombre égal de représentants de plusieurs institutions fédérales et des communautés. Un modèle semblable a été repris en 1998 au profit de la communauté minoritaire anglophone. Le mandat de ces comités consiste à gérer des fonds en vue de stimuler des initiatives économiques dans les collectivités, de susciter l'engagement des ministères participants et de promouvoir un effort concerté entre les divers participants. Ils s'appuient en milieu communautaire sur les Réseaux de développement économique et d'employabilité (RDÉE) et les Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC). Le comité permet aussi la mise en commun de l'expertise de plusieurs institutions fédérales œuvrant dans le domaine économique. Les RDÉE et les CEDEC ont également contribué à développer une expertise dans les communautés. Ces dernières souhaitent cependant l'adoption d'une stratégie gouvernementale plus globale à l'égard du développement économique communautaire et de l'employabilité.

« Une condition d'efficacité de la gouvernance repose sur la possibilité d'une interaction continue entre les acteurs, fondée sur un apprentissage collectif découlant de la mise en commun des expertises et des savoirs. »

Cardinal et Hudon, p. 11.

IMMIGRATION

Tout au long de son mandat, la commissaire a vu en l'immigration un moyen de ressourcement des communautés[11]. Alors que peu abordaient le sujet dans cette perspective il y a cinq ou six ans, il semble aujourd'hui sur toutes les lèvres. Il existe aujourd'hui un comité de direction sur la citoyenneté et l'immigration et plusieurs comités au niveau provincial. Ces groupes cherchent principalement à créer de meilleures infrastructures d'accueil en milieu communautaire. Le Comité national est coprésidé par le sous-ministre délégué de Citoyenneté et Immigration Canada et par un représentant du milieu communautaire. Le comité semble avoir trouvé sa vitesse de croisière et a élaboré

« Ce n'est qu'en travaillant et en apprenant ensemble, en partageant nos ressources et notre énergie, en établissant des objectifs communs que nous avons réussi à nous engager dans une nouvelle direction. Tout succès futur continuera de dépendre d'une participation communautaire active, soutenue d'un engagement gouvernemental et d'un leadership ministériel très visibles. Je suis fier du rôle que j'ai joué dans la création du comité. »

Extrait d'une entrevue avec monsieur Michel Dorais, ancien sous-ministre, Citoyenneté et Immigration (2001 à 2004).

[11] Jack Jedwab, *L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : politiques, démographie et identité*, Commissariat aux langues officielles, 2002; Carsten Quell, *L'immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés*, Commissariat aux langues officielles, 2002.

un cadre stratégique pour l'ensemble des intervenants nationaux, provinciaux et territoriaux des secteurs gouvernemental et communautaire. Il a aussi élaboré un plan d'action complet et intégré. Muni de cette carte routière, le comité travaille présentement à concrétiser ces plans en vue d'accroître l'immigration francophone dans les communautés. On attribue le succès de ce comité au leadership de certaines personnes occupant des postes d'autorité au sein du ministère et aux mandats clairs des comités.

JUSTICE

Le ministère de la Justice a également mis en place une approche horizontale de consultation avec les différentes associations de juristes, les communautés de langue officielle, les universités et les centres de traduction juridique afin de se doter de plans facilitant l'accès à la justice dans les deux langues officielles partout au Canada. De plus, Justice Canada a mis sur pied un groupe de travail fédéral-provincial-territorial pour les mêmes fins. Ce qui caractérise le travail de ces comités c'est à la fois le partage fluide d'information du ministère de la Justice, le financement adéquat des associations représentant le milieu communautaire et les mandats horizontaux clairs.

SANTÉ

Depuis quelques années, il s'est aussi constitué plusieurs mécanismes de gouvernance dans le secteur de la santé. Notons la Société santé en français et ses 17 réseaux, le Consortium national de formation en français et le Community Health and Social Services Network pour le Québec et deux comités consultatifs[12] auprès du ministre de la Santé. Ces organismes se consacrent surtout à promouvoir et favoriser l'accès des communautés de langue officielle à des soins de santé de qualité dans leur langue. Ces comités se distinguent par leur représentation communautaire largement composée d'experts, des structures d'appui importantes de la part du ministère de la Santé et une mobilisation importante des réseaux communautaires. L'engagement des ministres provinciaux de la Santé compte aussi parmi les facteurs de réussite de ces réseaux.

« Le style de partenariat entre le Ministère et les organismes était aussi crucial. Le Ministère a adopté une approche non-paternaliste en laissant les communautés gérer leur destinée. »

Extrait d'une entrevue avec Marcel Nouvet, sous-ministre adjoint, Santé Canada.

PRINCIPES DE BASE D'UNE CONCERTATION EFFICACE

À la lumière de ce qui précède, le succès d'une concertation efficace entre le gouvernement et les communautés semble reposer sur quelques principes de base.

PARTAGE DU SAVOIR

Le partage de l'information et des connaissances entre les partenaires constitue un élément essentiel d'une véritable concertation, surtout dans un contexte social, économique et politique en constante évolution. Les participants des communautés doivent pouvoir compter sur l'information nécessaire pour participer et contribuer efficacement à la gouvernance. Le partage du savoir peut aussi supposer une quête commune d'information par l'entremise de la recherche. Cette question est discutée abondamment dans le chapitre 4, qui porte sur la mesure de la vitalité communautaire.

« Il faudra des investissements plus importants pour que les communautés anglophones puissent acquérir les connaissances et compétences nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies plus poussées, cohérentes et réussies, y compris celles présentées dans différents volets du Plan d'action. »

Extrait tiré du *Bilan de mi-parcours du Plan d'action pour les langues officielles* par le Quebec Community Groups Network, 2005.

[12] Un pour la communauté francophone et l'autre pour la communauté anglophone.

PARTAGE DES RESSOURCES

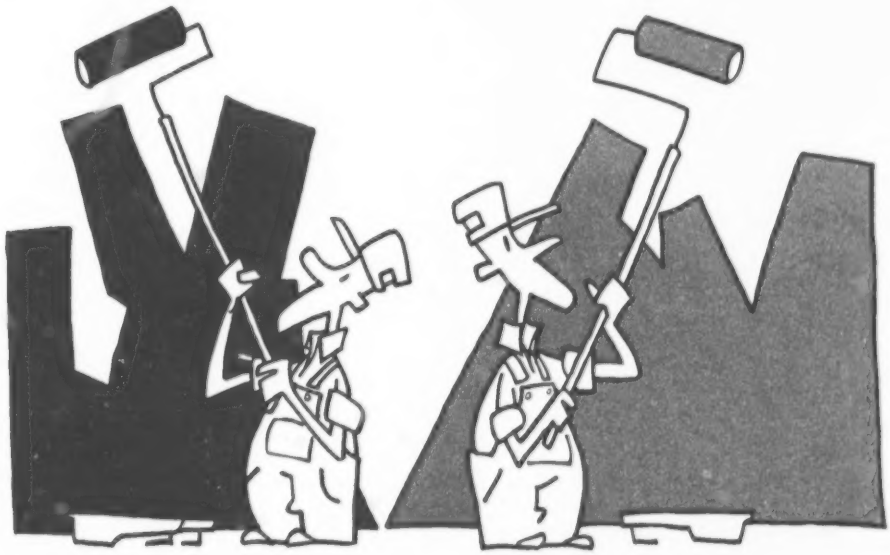
L'appui financier et matériel des institutions en cause favorise une participation active des représentants communautaires. Il va sans dire que la complexité des dossiers et la participation des représentants communautaires à de nombreux comités exigent temps et ressources. Malheureusement, les ressources consenties sont souvent insuffisantes. Citons en exemple les consultations qui découlent du Cadre d'imputabilité et de coordination. La capacité des acteurs communautaires à participer à la gouvernance est donc trop souvent limitée. Les fonctionnaires doivent se montrer sensibles aux situations particulières des institutions et des groupes de la communauté et favoriser au besoin l'acquisition de nouvelles compétences au sein du groupe. La gouvernance horizontale ne peut se réaliser avec les moyens du bord. Il faut y consacrer les ressources nécessaires.

Compte tenu des demandes sans cesse croissantes que supposent les mécanismes de concertation, le gouvernement et les communautés pourraient explorer davantage la possibilité de recourir à des tables sectorielles regroupant les institutions et les réseaux associatifs œuvrant dans un même domaine.

PRINCIPES D'UNE CONCERTATION EFFICACE

LA CONFIANCE MUTUELLE ENTRE LES ACTEURS

La recherche de solutions communes mettant à profit la contribution de chacun passe nécessairement par la confiance mutuelle des acteurs. Le gouvernement doit assurer des conditions propices à ce climat de confiance. Les études et les consultations révèlent que l'ouverture et l'écoute des fonctionnaires à l'égard des besoins des communautés constituent un bon point de départ. Les communautés, pour leur part, ont besoin d'assurer aux fonctionnaires qu'elles sont véritablement



IL FAUT FAVORISER DES MÉCANISMES PERMANENTS DE CONCERTATION.

« [...] Instaurer des mécanismes de consultations permanents entre les communautés et les ministères associés dans tous les secteurs visés par le Plan d'action; ces mécanismes ayant comme objectif premier de développer et de mettre en œuvre des plans d'action sectoriels pluriannuels qui considèrent les besoins des communautés. »

Extrait du *Bilan de mi-parcours*, recommandation de la FCFA, 2005.

engagées dans cette collaboration en tant que partenaire et non simplement comme bénéficiaire. La confiance entre les acteurs facilite et accélère le processus d'échange et d'atteinte des résultats. En somme, la confiance mutuelle entre les acteurs ira en croissant en fonction des aptitudes des acteurs clés à l'horizontalité.

UNE SAINE GESTION

Des mécanismes de gouvernance horizontale efficaces s'appuient sur des mandats clairs qui sont définis de concert avec les communautés. Les mandats précisent les objectifs et les rôles que chaque partenaire est appelé à remplir. Il faut miser sur une compréhension commune du partage du travail en mettant à contribution les forces de chacun. Les réussites dans les domaines de la santé et de la justice, où des experts mettent à contribution leurs connaissances respectives, illustrent les avantages de cette complémentarité. Aussi, en ce qui concerne le gouvernement, la gouvernance horizontale exige un leadership fort de la part de la haute gestion. S'ils ne sont pas constitués de personnes œuvrant à ces niveaux de l'appareil gouvernemental, les mécanismes de gouvernance partagée perdent de leur intérêt et de leur dynamisme.

De plus, puisque la gouvernance horizontale consiste en des actions complémentaires dans le cadre d'objectifs et de processus communs, il incombe de prévoir une évaluation des résultats où l'appréciation de chacun est prise en compte. L'évaluation peut aider à mettre au point les méthodes de gouvernance ou les objectifs à atteindre.

Enfin, pour que s'établissent des liens durables entre la communauté et l'institution fédérale, il faut voir la gouvernance horizontale dans une perspective à long terme. Il faut favoriser des mécanismes permanents de concertation plutôt que de simples contacts ponctuels et intermittents.

CONCLUSION

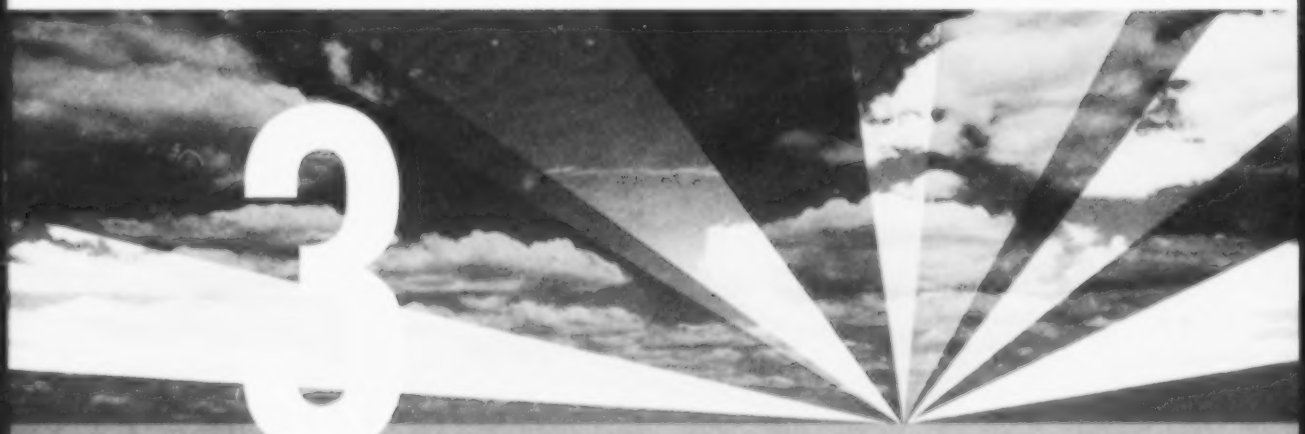
Le chapitre qui précède lève le voile sur le besoin de revoir la culture organisationnelle fédérale et la coordination de l'action gouvernementale en matière de langues officielles. Le Cadre d'imputabilité et de coordination du *Plan d'action pour les langues officielles* précise les responsabilités de chaque institution dans ce domaine. L'important, c'est de le mettre en œuvre. Par ailleurs, on devrait aussi faire une utilisation plus judicieuse de certains mécanismes comme le CSMLO et le réseau des Conseils fédéraux. Ces derniers pourraient jouer un rôle de coordination plus prépondérant en région, non seulement dans les rapports avec les communautés de langue officielle, mais aussi en ce qui concerne les services au public et la langue de travail.

Par ailleurs, le gouvernement doit étendre la consultation aux parties prenantes de toute la société canadienne en ce qui concerne le volet de la promotion de la dualité linguistique.

Enfin, le gouvernement devrait approfondir sa connaissance des mécanismes de consultation avec les communautés en s'inspirant des pratiques exemplaires et des modèles à succès. Dépasser la simple consultation pour en arriver à une concertation véritable avec les réseaux, et faire en sorte que ceux-ci puissent contribuer pleinement à l'élaboration des politiques et des programmes qui les touchent : voilà, en somme, le défi à relever.

La commissaire recommande donc :

Que la ministre des Langues officielles s'assure de l'efficacité des mécanismes de gouvernance horizontale en s'inspirant des principes de base éprouvés, dont le partage du savoir et des ressources, la confiance mutuelle entre les acteurs et une saine gestion.



CHAPITRE **TROIS**
VERS UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES LANGUES OFFICIELLES

VERS UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES LANGUES OFFICIELLES

REMETTRE LES PENDULES À L'HEURE

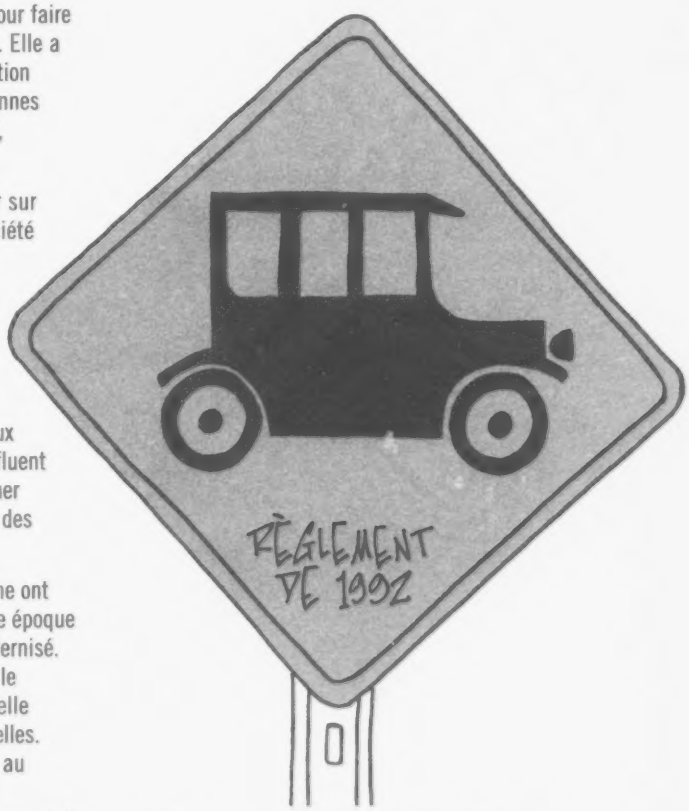
Dans son rapport annuel de l'an dernier, la commissaire a incité le gouvernement à revoir le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* (ci-après « le Règlement de 1992 »). Cet appel à l'action a fait suite au constat suivant : celui d'un plafonnement de la capacité des institutions publiques à respecter le droit des Canadiennes et des Canadiens d'être servis dans la langue officielle de leur choix.

La commissaire n'a pas ménagé ses efforts pour faire avancer ce dossier au cours de l'année 2005. Elle a notamment entrepris une tournée de consultation pancanadienne mobilisant quelque 250 personnes issues des milieux communautaire, associatif, universitaire et professionnel.

Cette consultation lui a permis de s'attarder sur de nombreux changements au sein de la société canadienne depuis l'adoption du *Règlement* de 1992. La proportion décroissante des minorités linguistiques, les sentiments d'appartenance multiples, les innovations technologiques, la migration vers les centres urbains, l'augmentation du nombre de personnes ayant une connaissance des deux langues officielles : autant de facteurs qui influent sur le droit du public canadien de communiquer avec le gouvernement fédéral et d'en recevoir des services dans la langue de son choix.

Les résultats de la consultation pancanadienne ont été clairs : le *Règlement* de 1992, conçu à une époque révolue, ne tient plus la route et doit être modernisé. De plus, la consultation est venue raffermir le besoin d'amorcer une réflexion sur une nouvelle réglementation en matière de langues officielles. Le moment semble particulièrement opportun au lendemain de l'adoption du projet de loi S-3. En effet, celui-ci confère clairement au gouvernement l'obligation de prendre des mesures positives pour respecter son engagement en matière de dualité linguistique.

Le présent chapitre brosse d'abord un tableau général du cadre réglementaire actuel. Il examine ensuite le seul règlement adopté par le gouvernement en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, soit le *Règlement* de 1992. Il montre en quoi ce règlement est inadapté à la réalité d'aujourd'hui. Le chapitre enchaîne sur un



LE RÈGLEMENT DE 1992, CONÇU À UNE ÉPOQUE RÉVOLUE, NE TIENT PLUS LA ROUTE ET DOIT ÊTRE MODERNISÉ.

argumentaire visant à guider le gouvernement dans l'élaboration d'une nouvelle réglementation des langues officielles qui soit plus cohérente et efficace. Cette partie propose notamment des principes sur lesquels devrait s'appuyer le gouvernement dans sa démarche de renouvellement.

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL

Les obligations linguistiques des institutions fédérales à l'égard du public et des communautés de langue officielle se rattachent à une charpente juridique particulière. Elles tirent d'abord leur source de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ces lois fondamentales garantissent l'égalité de statut du français et de l'anglais au sein des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et confèrent aux Canadiens et aux Canadiennes des droits linguistiques.

Afin d'assurer la pleine mise en œuvre de ces droits constitutionnels, le Parlement a révisé, en 1988, la *Loi sur les langues officielles* de 1969 et a précisé les obligations des institutions fédérales. En vertu de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, le gouvernement peut aussi adopter des règlements pour préciser la mise en œuvre de la *Loi*.

À ce jour, un seul règlement a été adopté. Il s'agit du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de 1992. Ce règlement énonce des critères sur la mise en œuvre des obligations linguistiques des institutions fédérales en matière de communication avec le public et de prestation des services (partie IV de la *Loi*). En ce qui concerne les autres obligations prévues dans la *Loi*, le gouvernement a choisi d'autres outils pour en préciser la mise en œuvre, tels que des politiques et des directives administratives.

LE *RÈGLEMENT* DE 1992 : INADAPTÉ À LA RÉALITÉ CONTEMPORAINE

UN RÈGLEMENT AXÉ SUR LES NOMBRES

Le *Règlement* de 1992 se limite à préciser les circonstances dans lesquelles les bureaux des institutions fédérales ont l'obligation de servir le public ou de communiquer avec lui dans la langue officielle de son choix. Les bureaux doivent ainsi s'acquitter de cette obligation lorsque l'emploi du français et de l'anglais :

- fait l'objet d'une « demande importante » ou qu'il
- se justifie par la « vocation du bureau ».

Pour aider le gouvernement à définir dans le *Règlement* ce que constitue « une demande importante », le Parlement a pris soin d'établir dans la *Loi* quatre critères :

1. le nombre et la proportion de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie;
2. le volume des communications ou des services;
3. la spécificité de la minorité;
4. tout autre critère que le gouverneur en conseil juge approprié.

Ces quatre critères ne sont pas incompatibles. Au contraire, on peut les considérer comme un tout composé d'éléments complémentaires. Mais, le gouvernement a choisi, en 1992, de n'en retenir principalement que deux : le premier et le second.

Essentiellement, cela signifie que le gouvernement n'a retenu que des critères numériques[13] pour décider s'il y a ou non demande importante, et donc s'il y a ou non obligation de communiquer et de faire la prestation de services dans les deux langues officielles. Le gouvernement a donc très peu tenu compte de la « spécificité » de la communauté francophone ou anglophone vivant en situation minoritaire.

[13] Les critères numériques se réfèrent au nombre estimé de personnes de langue minoritaire ou au pourcentage de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie par le bureau ou, dans certains cas, à la combinaison des deux critères.

La *Charte* et la *Loi* exigent que les sièges sociaux ou les administrations centrales des institutions fédérales offrent leurs services dans les deux langues.

LES PROBLÈMES D'APPLICATION DE CRITÈRES NUMÉRIQUES

L'application seule de critères numériques donne lieu à des situations à la fois inéquitables, complexes et inégales.

Aux fins de la discussion, considérons les cas de Yarmouth, en Nouvelle-Écosse, et de Sept-Îles, au Québec. À Yarmouth vivent 625[14] personnes de langue française, ce qui représente 8,4 p. 100 de la population totale de cette région. Ces personnes ont le droit de recevoir tous les services locaux dans leur langue. En dépit de leur nombre plus élevé (870), les membres de la communauté de langue anglaise de Sept-Îles n'ont droit qu'à des services clés[15] dans leur langue. C'est qu'ils n'atteignent pas le chiffre magique de 5 p. 100 de la population totale de la région. Comment justifier cette situation au plan de l'équité?

L'application de ces critères numériques a également un effet sur la détermination du nombre de bureaux d'une institution fédérale qui seront désignés bilingues aux fins de services et de communication. Ainsi, dans la région métropolitaine de Vancouver, où se trouvent 30 830 francophones représentant moins de 2 p. 100 de la population totale, les institutions fédérales, à l'exception de Postes Canada, sont tenues d'offrir leurs services dans un seul de leurs bureaux locaux. Comment peut-il être question d'accessibilité réelle et de services de qualité égale lorsqu'un membre du public doit parcourir toute la ville pour obtenir un service dans la langue officielle de son choix au seul bureau tenu de lui offrir? On constate des situations similaires dans d'autres grands centres urbains, comme Edmonton, Québec, Calgary et Victoria[16]. Pourtant, on trouve dans chacune de ces villes des communautés de langue officielle dynamiques et engagées envers leur développement.

Autre application problématique du *Règlement* de 1992 : celui du public voyageur sur la Transcanadienne et les obligations linguistiques de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à son égard. Le *Règlement* est tel que les obligations linguistiques des bureaux de la GRC ont été définies en fonction de la population locale plutôt qu'en considération du public voyageant sur la Transcanadienne. Selon le tronçon de la Transcanadienne où le membre du public se fait arrêter ou a recours au service de la GRC, il pourra avoir ou non le droit d'être « servi » dans la langue officielle de son choix. Est-il nécessaire de rappeler que la Transcanadienne n'est pas à l'usage exclusif de la population locale, mais profite à l'ensemble du public canadien?

Le public voyageur qui utilise les services d'Air Canada est assujetti au même genre d'anomalie. Le *Règlement* de 1992 est tel que ses droits sont définis en fonction de la nature bilingue du vol et des aéroports. Ainsi, il peut, durant un seul voyage, perdre ses droits linguistiques et les regagner en fonction des escales qu'il doit faire.

[14] Les données dans cette section proviennent de : Statistique Canada, *Estimation de la population selon la première langue officielle parlée, 2001*, numéro de référence 94-F0042XCB, mars 2003.

[15] Les services clés que la population de la minorité linguistique a le droit de recevoir lorsqu'elle compte plus de 500 personnes, mais représente moins de 5 p. 100 de la population totale, sont les services les plus souvent utilisés par l'ensemble du public, dans l'optique où un tel service est offert, soit : les services de sécurité du revenu (pensions, allocations familiales et sécurité de la vieillesse), les services d'un centre d'emploi, d'un bureau de poste, d'un bureau de l'Agence du revenu du Canada, de Patrimoine canadien et de la Commission de la fonction publique du Canada, et enfin les services d'un détachement de la GRC.

[16] Il est à noter qu'une règle différente est en vigueur dans les villes de Toronto et Montréal, de quoi confondre encore davantage les citoyens.

LES DROITS LINGUISTIQUES DU PUBLIC VOYAGEANT AVEC AIR CANADA

SERVICES	BILINGUES	UNILINGUES	BILINGUES	BILINGUES	UNILINGUES
	AÉROPORT	EN ROUTE	AÉROPORT	EN ROUTE	AÉROPORT
AÉROPORT	HALIFAX	→	TORONTO	→	REGINA

À titre d'exemple, une personne voyageant de Halifax à Regina en passant par Toronto a droit à un service bilingue à l'aéroport de Halifax. Elle perd ce droit dans l'avion la menant à Toronto, mais le récupère arrivée à l'aéroport de cette ville. Suivant son itinéraire, la personne jouit de son droit à un service bilingue à bord du vol en direction de Regina. Cependant, arrivée à destination, à l'aéroport de Regina, son droit lui est une fois de plus révoqué.

Les enjeux ne sont donc pas théoriques. Certaines communautés linguistiques ont perdu leur droit d'être servies dans leur langue à la suite de l'application des données démographiques de 2001. Des bureaux du ministère du Développement social et du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences[17] ne sont plus tenus en vertu du règlement d'offrir des services bilingues à Labrador City, (T.-N.-L.), ni à Moose Jaw (Sask.) et à Sainte-Rose-du-Lac (Man.).

Il faut aussi reconnaître que le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, dans sa forme actuelle, a été conçu beaucoup plus en considération des contraintes opérationnelles des institutions fédérales qu'en fonction du droit du public et des membres d'une communauté de recevoir un service de qualité égale dans la langue officielle de leur choix.

Des bureaux du ministère du Développement social et du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ne sont plus tenus en vertu du règlement d'offrir des services bilingues à Labrador City, (T.-N.-L.), ni à Moose Jaw (Sask.) et à Sainte-Rose-du-Lac (Man.).

Par exemple, les services sont offerts par les institutions fédérales en fonction d'un découpage administratif des régions, si bien qu'une communauté peut se trouver partagée entre deux aires de service des bureaux d'une même institution fédérale et se voir ainsi privée du droit d'être servie dans la langue officielle de son choix. C'est le cas de la communauté franco-albertaine de Falher qui n'a pas le droit d'être servie en français par le bureau de l'Agence canadienne d'inspection des aliments situé à Grande Prairie en raison de la faible proportion qu'elle représente par rapport à la population générale desservie dans l'aire de service de l'Agence.

Enfin, soulignons que le *Règlement* de 1992 n'a pas été conçu en fonction de la nouvelle philosophie de gestion du gouvernement fédéral qui place le public canadien au cœur de ses programmes et services. Le Cadre de responsabilisation de gestion, mis sur pied au cours des dernières années, vise justement des services gouvernementaux véritablement centrés sur le citoyen et la citoyenne. Une approche sensée, de toute évidence, car, au bout du compte, ce qui importe pour les membres du public ce n'est pas tant la capacité bilingue du personnel des institutions à donner le service dans les deux langues officielles, mais bien les résultats concrets.

En résumé, lorsque le gouvernement fédéral se base essentiellement sur des critères numériques pour décider s'il y a ou non demande importante, il fait trop souvent fi de la spécificité de la communauté et du

[17] Depuis février 2006, ce ministère se nomme ministère des Ressources humaines et du Développement social.

rôle que les institutions fédérales peuvent jouer dans son développement. Il ignore la vitalité de cette communauté, son histoire, ses circonstances particulières et les facteurs qui font qu'elle peut être changeante (voir chapitre 4 sur la vitalité des communautés).

VERS UNE RÉGLEMENTATION PLUS COHÉRENTE ET EFFICACE

Nous avons vu dans les sections précédentes qu'en vertu de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, le gouvernement peut adopter des règlements pour préciser la mise en œuvre de certaines parties de la *Loi*. À ce jour, seul le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de 1992 a été adopté. Ce règlement a une portée limitée puisqu'il traite seulement d'une partie de la *Loi*, soit la partie IV (communications avec le public et prestation des services).

Or, une réglementation qui ne touche qu'une seule partie de la *Loi* ne favorise pas la mise en œuvre cohérente et efficace de cette dernière.

Le gouvernement, rappelons-le, a aussi, depuis 1988, d'autres obligations en vertu de la partie V (Langue de travail). Il a choisi d'adopter des politiques et des directives administratives plutôt qu'un règlement pour préciser la mise en œuvre de cette partie. Toutefois, les recherches et les études de la commissaire au cours des dernières années l'amènent à conclure que l'appareil fédéral ne dispose pas actuellement de l'encadrement et des outils appropriés pour sérieusement mettre en œuvre cette partie de la *Loi*[18]. À ce sujet, la commissaire note l'existence d'un plafonnement (voir chapitre 7).

Par ailleurs, l'adoption du projet de loi S-3 en 2005 accorde désormais au gouvernement l'autorité d'édicter un règlement portant sur la partie VII (Promotion du français et de l'anglais). Autrement dit, il peut, par voie de règlement, préciser comment les institutions fédérales doivent favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle et faire la promotion de la dualité linguistique dans la société canadienne.

L'affaire ***Forum des maires de la péninsule acadienne* c. *Canada*** illustre bien le besoin de modernisation du *Règlement* de 1992. Cette affaire met en cause la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments de transférer certains postes d'une région à une autre. La Cour d'appel a indiqué que le défaut de l'Agence de tenir compte de l'impact du déménagement sur le droit des communautés d'être servies dans leur langue avait contrevenu à la partie IV de la *Loi*. Une nouvelle réglementation en matière de service au public devrait prescrire le processus à suivre dans de tels cas.

Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments) (C.A.F.), [2004] 4 R.C.F. 276, 2004 C.A.F. 263.

Vu cet assemblage de circonstances, il y a lieu d'amorcer une réflexion sur la mise en œuvre des obligations des institutions fédérales en vertu de la *Loi*. Outre la modernisation du *Règlement* de 1992, le gouvernement doit concevoir un processus de renouvellement par étape, menant à une réglementation plus cohérente et efficace.

Pour enclencher ce processus de renouvellement, le gouvernement devrait envisager une nouvelle réglementation qui tient compte de la nécessité de préciser la mise en œuvre des obligations des institutions fédérales en vertu de la partie IV. Il devrait aussi examiner en cours de route la pertinence de préciser les obligations des institutions fédérales en vertu des autres parties de la *Loi*. De cette façon, la mise en œuvre du droit du public et des communautés d'avoir un accès égal à des services de qualité égale court une meilleure chance d'être pleinement réalisée.

[18] Voir *D'une vision à la réalité* (régions bilingues du Québec), avril 2005 et *De la parole aux gestes* (région de la capitale nationale), mars 2004.

Liens nécessaires entre les parties IV et VII

L'affaire ***CALDECH*** (Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie) illustre bien l'importance des liens à faire entre les parties IV et VII. Dans cette affaire visant Industrie Canada, la commissaire a émis l'argument suivant : pour que la communauté reçoive un service de qualité égale dans sa langue, le Ministère doit non seulement s'assurer que les services sont offerts par l'organisme subventionnaire dans les deux langues officielles, mais il doit également s'assurer que les services répondent aux besoins particuliers de la communauté francophone. Pour le Ministère, une telle exigence relève plutôt de la partie VII. La question est maintenant devant la Cour d'appel fédérale.

Desrochers c. *Canada (Industrie) (C.F.)*, [2005] 4 R.C.F. 3, 2005 CF 987.

À cet égard, le cas de Postes Canada à Edmonton donne un aperçu des possibilités. Pour s'acquitter de ses obligations linguistiques dans cette ville, l'institution a ouvert un comptoir postal dans la Cité francophone, un centre communautaire. En choisissant d'ouvrir un comptoir bilingue à cet endroit, l'institution fédérale a fait d'une pierre deux coups. D'abord, elle s'est acquittée de ses obligations en matière de services bilingues (partie IV) et, deuxièmement, elle l'a fait d'une manière qui favorise l'épanouissement et le développement de la communauté franco-albertaine ainsi que la promotion de la dualité linguistique (partie VII). Une nouvelle réglementation devrait inciter les institutions fédérales à concevoir des solutions novatrices du genre.

« IL NE SUFFIT PAS, EN EFFET, DE TRAITER DE LA MÊME MANIÈRE TOUTES LES PERSONNES [...] SI ELLES ONT DES BESOINS DIFFÉRENTS[19]. »

PRINCIPES DIRECTEURS QUI DEVRAIENT INSPIRER UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE LANGUES OFFICIELLES

L'approche conceptuelle qui devrait guider le gouvernement dans sa démarche visant à moderniser le *Règlement* de 1992 et à faire les liens qui s'imposent avec la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*, repose sur un certain nombre de principes directeurs.

1. LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ RÉELLE

La *Loi sur les langues officielles* vise l'atteinte de l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans les institutions fédérales. Elle vise également la progression vers l'égalité de statut et d'usage au sein de la société canadienne. La Cour suprême du Canada nous a enseigné qu'il « ne suffit pas, en effet, de traiter de la même manière toutes les personnes se trouvant dans une même situation si elles ont des besoins différents[19] ». Cette égalité ne doit pas non plus être vue comme un accommodement administratif.

Une nouvelle réglementation devrait donc avoir pour objectif de mettre en œuvre le principe de l'égalité réelle telle qu'il est défini par les tribunaux. Pour ce faire, le gouvernement devrait tenir compte de la spécificité des communautés de langue officielle, qui sont les titulaires du droit du public d'être servi

[19] Nicole Vaz, « Le principe d'égalité dans les langues officielles », dans Michel Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, 2e éd., Cowansville (QC), Yvon Blais, 2004, p.669.

dans la langue officielle de son choix, et tenir compte de leurs besoins dans la détermination des modes de prestation de services et dans l'administration de leurs programmes.

2. LE PRINCIPE DU CARACTÈRE RÉPARATEUR DES DROITS LINGUISTIQUES

Ce principe, énoncé par la Cour suprême du Canada, signifie que les droits linguistiques prévus par la *Charte* doivent en outre servir de remède pour corriger l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle.

Une nouvelle réglementation devrait donc avoir également comme objectif de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle. En vertu d'un tel principe, la demande importante ne devrait pas uniquement être définie en fonction de critères quantitatifs, mais aussi en fonction de critères qualitatifs. De cette façon, les institutions devraient être tenues de desservir les communautés de langue officielle là où elles se trouvent, peu importe la proportion qu'elles représentent par rapport à la population totale de l'aire de service.

3. UNE MISE EN ŒUVRE COHÉRENTE ET EFFICACE DE LA *LOI*

Une nouvelle réglementation des obligations des institutions fédérales devrait favoriser une mise en œuvre cohérente et efficace de l'ensemble de la *Loi*, plutôt qu'une mise en œuvre compartimentée.

4. LA SIMPLICITÉ

Une nouvelle réglementation devrait miser sur la simplicité pour permettre aux citoyennes et aux citoyens ainsi qu'aux institutions fédérales de mieux comprendre les règles qui régissent les droits linguistiques. À titre d'exemple, le service au public voyageur ne devrait pas être fragmenté.

5. L'ACCESSIBILITÉ

Une nouvelle réglementation devrait mettre l'accent sur l'accessibilité des services de façon à joindre les Canadiennes et les Canadiens dans leur milieu.

Un tel principe suppose que les services soient dans certains cas offerts à proximité des communautés de langue officielle.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, il a été question des obligations des institutions fédérales à respecter le droit des Canadiennes et des Canadiens d'être servis dans la langue officielle de leur choix. En matière de langues officielles, une telle discussion déborde immanquablement sur la question plus large du développement et de l'épanouissement des communautés et de la progression vers l'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne.

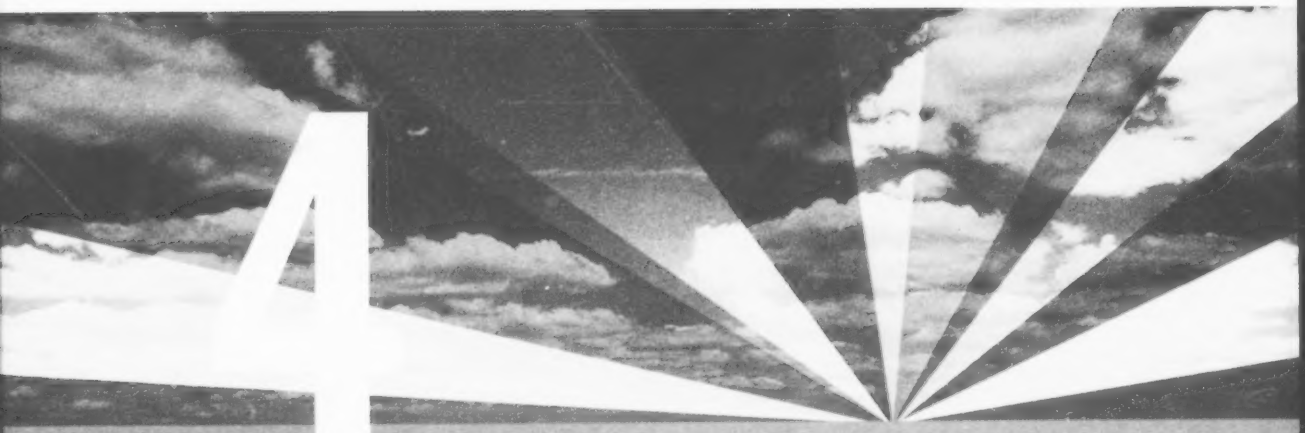
Pour répondre adéquatement aux besoins des communautés de langue officielle, le gouvernement doit d'abord être attentif aux réalités de ces communautés. Cette attention suppose que les citoyens soient traités avec respect. Elle implique également une culture de prestation de services dans les deux langues, accessibles et en fonction d'une offre active.

Une réglementation adaptée, cohérente et efficace se présente comme un instrument permettant de mettre en œuvre toutes les obligations prévues par la *Loi*. En adoptant une telle réglementation, le gouvernement est plus susceptible d'atteindre de multiples objectifs, dont la prestation de services équitables et accessibles, la promotion de la dualité linguistique, ainsi que le développement et l'épanouissement des communautés.

La commissaire recommande donc :

Que le président du Conseil du Trésor, dans le but de doter le gouvernement d'une réglementation en matière de langues officielles qui soit adaptée, cohérente et efficace :

- **modernise** le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de façon à permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix;
- **examine** la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi sur les langues officielles*, notamment les parties V et VII.



4

CHAPITRE **QUATRE**
ÉVALUER LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS

ÉVALUER LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS

MISE EN CONTEXTE

Voilà plus de 35 ans que la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) soutient le renforcement de la dualité linguistique au Canada. La mise en œuvre de cette *Loi* accorde une importance primordiale à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Certes, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la partie VII de la *Loi* de 1988 sont venues jeter de la lumière sur les obligations du gouvernement canadien à cet égard. Et les modifications récentes à la *Loi*, apportées par le projet de loi S-3, affermissent ces obligations en exigeant des « mesures positives » pour favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle.

Mais qu'entend-on au juste par « épanouissement et développement » ou la « vitalité » des communautés de langue officielle? Comment mieux comprendre ce qui fait que ces communautés sont en santé, fortes et aptes à faire face à leurs défis? Dans quelle mesure le soutien accordé par le gouvernement canadien et les efforts déployés par ces communautés produisent-ils les effets souhaités? Comment mesurer une réalité aussi complexe que celle de la vitalité communautaire?

Ce genre de questionnement prend tout son sens et toute son importance pour les parties prenantes si elles voient en la vitalité communautaire une finalité, un résultat ultime, un pourquoi du régime des langues officielles. Pour les communautés, il s'agit surtout d'une question de prise en charge de son groupe; de choisir soi-même les orientations qu'on veut se donner pour pleinement contribuer à la société canadienne. Pour les institutions fédérales, ce questionnement doit prendre tout son intérêt puisqu'elles devront désormais agir positivement en fonction de résultats et s'interroger sur de nouvelles formes de gouvernance avec les communautés. Les chercheurs, ces grands curieux de nature, y voient quant à eux un défi intellectuel et la possibilité d'appliquer des connaissances et des méthodologies.

FAVORISER L'ÉPANOUISSEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE

Ce chapitre se présente comme le fruit d'une longue réflexion sur la vitalité des communautés de langue officielle. Il s'inspire de nombreux travaux de recherche qui s'échelonnent sur plusieurs années[20]. Il y a aussi eu des consultations, notamment un forum de discussion, en 2005, visant à recueillir les idées

[20] Marc L. Johnson et Paule Doucet, *Une vue plus claire : Évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire*, Commissariat aux langues officielles (à paraître en 2006); Anne Gilbert, André Langlois, Rodrigue Landry et Edmund Aunger, « L'environnement et la vitalité communautaire des minorités francophones : vers un modèle conceptuel », *Francophonies d'Amérique* 20 (2005) : 51-62.

et les préoccupations des parties prenantes à la vitalité communautaire, c'est-à-dire les représentants des communautés de langue officielle, les chercheurs et les gouvernements.

Les pages qui suivent s'articulent autour des quatre thèmes principaux qui se dégagent de cette réflexion. D'abord, il est question de la notion de « communauté » et de sa portée dans le contexte et la réalité des communautés de langue officielle. Suit une discussion sur l'idée qu'on se fait de la « vitalité communautaire ». Le chapitre s'intéresse ensuite aux « indicateurs » qui pourraient aider à mesurer et évaluer la vitalité communautaire. Enfin, il propose des pistes à suivre en vue de cerner l'action gouvernementale pour rendre plus facile la « prise en charge communautaire » par la production de savoirs.

COMMUNAUTÉ

Le terme « communauté » est difficile à circonscrire puisqu'il prend un sens différent pour chacun. Pourtant, si on veut en évaluer la vitalité, il faut d'abord tenter de cerner cette notion. Comment se construit ou s'organise cette appartenance communautaire?

Dans le contexte des langues officielles, la communauté se définit traditionnellement en fonction d'un territoire géographique où vivent les communautés de langue officielle : un quartier, un village, une ville ou une région. Les communautés de langue officielle ont historiquement constitué de telles communautés de territoire. Elles y ont colonisé des terres, fondé des milieux de vie, bâti des églises et érigé des commerces. En somme, elles y ont établi les bases de ce que l'on nomme encore occasionnellement les communautés de souche française ou anglaise. Vu sous cet angle, le terme se rapporte essentiellement au produit d'un enracinement, favorisant à la fois les interactions entre les individus et un sens d'appartenance.

Mais pour plusieurs, la notion de communauté revêt un sens plus moderne et nuancé. Ainsi, on puise plutôt dans l'idée de réseaux d'institutions, d'organismes ou d'individus liés à l'une ou l'autre des communautés de langue officielle. Dans ce cas, certains parleront de groupes qui partagent un intérêt, en l'occurrence leur culture et leur caractéristique linguistique. Ici, l'assise territoriale est moins importante. Il est plutôt question d'un lien de solidarité plus ou moins diffus sur un territoire discontinu. Les cas de communautés que l'on peut ainsi reconnaître en référence aux identités collectives sont nombreux : par exemple, la communauté anglophone du Québec, la communauté acadienne de l'Atlantique ou la communauté franco-manitobaine.

En s'interrogeant sur la signification de la communauté, on peut imaginer d'autres distinctions qui relèvent par exemple de la mobilité de la population. La migration de francophones et d'anglophones au sein même du Canada peut contribuer à une certaine diversification des communautés, tout comme peut le faire l'exogamie. L'immigration concourt aussi à cette diversification et donc à donner un sens nouveau à la notion de communauté. Ainsi, en raison de la diversité et de la migration, les réseaux et les communautés d'intérêt se refont continuellement.

Somme toute, la communauté est un amalgame de ces réalités; des réalités co-existantes plutôt que mutuellement exclusives. Des réalités qui se juxtaposent pour former une composante déterminante dans la vie des citoyens et des citoyennes en société.

VITALITÉ

Comme le concept de communauté, la vitalité est une notion complexe qui peut comporter plusieurs sens aux yeux des parties prenantes des communautés de langue officielle.

Dans son sens courant, la vitalité fait référence à la vie, c'est-à-dire à ce qui présente une énergie vitale et une santé remarquable. Mais l'idée qu'on se fait de la vitalité dans le contexte des communautés de langue officielle se rattache-t-elle aux individus qui parlent la langue de la minorité ou plutôt à leur existence collective?

La vitalité communautaire peut être considérée aux plans individuel et collectif. Les chercheurs l'étudient souvent sous le prisme du capital démographique, humain, social, politique, économique et culturel. Considérée du point de vue de l'individu, la langue peut être vue comme une facette de la vitalité puisqu'elle est avant tout une compétence. C'est une connaissance qui peut être utilisée et qui peut

représenter des valeurs, des symboles et des expériences et qui sert donc à constituer l'identité individuelle. La langue est donc une des multiples dimensions de la vitalité individuelle. D'autres facettes de cette vitalité pourraient comprendre la santé physique et mentale, un sens de sécurité personnelle, l'accès à du logement abordable et le temps consacré aux loisirs.

Ramenée au niveau collectif, la vitalité linguistique porte sur le partage de la langue, à travers le temps et l'espace, et les différentes fonctions qu'elle remplit dans différents domaines de la société, tels la culture, la religion, les établissements d'enseignement, l'administration, les médias, les tribunaux, pour ne nommer que ceux-là. Vue sous cet angle, la vitalité linguistique s'agence à d'autres aspects englobants de la vie en communauté comme l'accès au capital, l'emploi et l'environnement.

La vitalité est donc une notion multidimensionnelle et multisectorielle. Les chercheurs l'étudient souvent sous le prisme du capital, c'est-à-dire des ressources à la disposition des communautés de langue officielle. Ainsi, on parle de capital démographique pour décrire cette dimension de la vitalité qui se rapporte au nombre d'individus au sein de la communauté et qui comprend des facteurs comme la pyramide des âges, la fécondité et les flux migratoires. Le capital humain, c'est-à-dire les ressources humaines, la scolarisation et les compétences, vient en un sens compléter le portrait du capital démographique.

La vitalité communautaire peut être considérée aux plans individuel et collectif. Les chercheurs l'étudient souvent sous le prisme du capital démographique, humain, social, politique, économique et culturel.

Dans les écrits, il est aussi question du capital social, une notion qui est de plus en plus reconnue comme facteur clé de la vitalité. Le capital social, c'est le niveau de synergie communautaire, c'est-à-dire l'incidence des réseaux informels, des clubs, des associations. Cette notion se réfère aux caractéristiques qui font que les acteurs coopèrent par une action collective pour un bénéfice collectif.

Le capital politique est aussi souvent vu comme un facteur qui conditionne la vitalité. Il s'entend essentiellement des ressources de pouvoir et d'influence. C'est un atout qui se manifeste surtout par le leadership communautaire. On le décèle aussi par la reconnaissance de la part des instances gouvernementales, des institutions communautaires tels les écoles, médias, églises ou organismes porte-parole, qui ont une légitimité au sein des communautés de langue officielle. La vitalité communautaire comporte également des dimensions culturelles et économiques, d'autres formes particulières de capital.

L'ÉVALUATION DE LA VITALITÉ ET SES INDICATEURS

Si la vitalité communautaire se présente comme une fin souhaitée, alors toute stratégie visant son renforcement exige de bien comprendre la situation actuelle de la communauté de langue officielle du point de vue de sa vitalité et, partant, le point d'arrivée ou les conditions désirées.

À l'heure de la prise en charge et des décisions stratégiques fondées sur des faits, l'évaluation de la vitalité des communautés de langue officielle devient une nécessité, tant pour les communautés qui veulent se prendre en main que pour les institutions gouvernementales qui ont la responsabilité de les appuyer.

DES DÉCISIONS STRATÉGIQUES FONDÉES SUR DES FAITS

La vitalité communautaire étant une réalité fort complexe et dynamique, le domaine de l'évaluation dispose de l'indicateur comme outil pour la mesurer. L'indicateur est une unité d'information qui sert à mesurer de façon aussi précise que possible la manifestation d'une réalité changeante. C'est une façon d'apprécier un ensemble complexe, en l'occurrence une communauté de langue officielle, en examinant une de ses composantes. L'indicateur n'est pas la réalité elle-même, mais il sert à indiquer un état ou une tendance. Par exemple, dans le contexte des communautés de langue officielle, on pourrait invoquer le niveau de scolarisation de la minorité linguistique par rapport à celui de la majorité comme indicateur de la capacité de la minorité à se développer et à s'épanouir. Et pourquoi ne pas mesurer l'incidence du bénévolat au sein de la minorité par rapport à celui de la majorité pour saisir la notion de cohésion sociale entre les deux groupes?

En fait, le nombre d'indicateurs pour traduire la réalité d'une communauté de langue officielle est presque infini. Le choix judicieux des indicateurs devient donc un enjeu de première importance. Chose certaine, il importe de toujours partir des valeurs collectives de la communauté de langue officielle. Avant d'arrêter son choix, il faut aussi tenir compte des résultats que l'on veut obtenir et des changements que l'on veut mesurer. En tout temps, le développement d'indicateurs doit se réaliser dans un contexte de collaboration de toutes les parties prenantes.

Aussi, pour être efficace, tout indicateur doit posséder certaines caractéristiques essentielles. Il doit, par exemple, être pertinent par rapport aux objectifs poursuivis. Il doit être valide, c'est-à-dire qu'il doit correctement refléter ce qu'on cherche à mesurer. Il doit aussi être convivial pour les parties prenantes. À celles-là s'ajoutent la fiabilité et la comparabilité des données, ainsi que leur complétude et leur faisabilité.

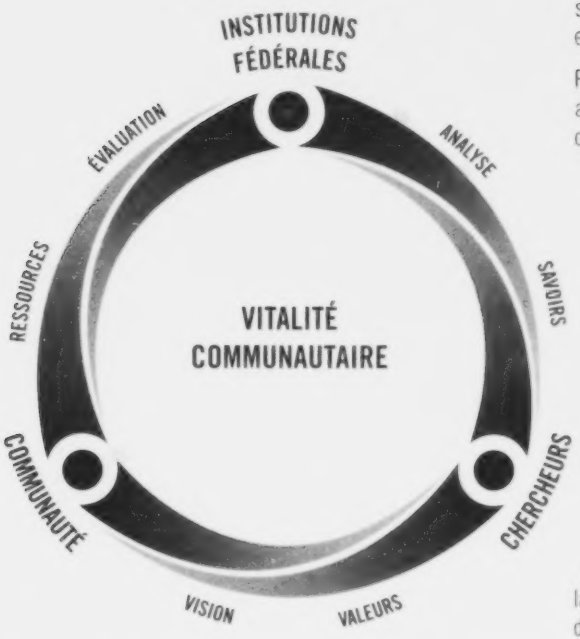
Fort heureusement, bon nombre de groupes ou de communautés, tant en langues officielles que dans d'autres domaines, se sont lancés dans des projets d'évaluation de la vitalité communautaire et ont choisi des indicateurs qui peuvent servir de guide. C'est notamment le cas du Community Health and Social Services Network au Québec et de la Fédération canadienne des municipalités. Les communautés soucieuses de prendre en charge leur développement peuvent donc tirer avantage de l'expérience des autres.

Exemple d'un ensemble d'indicateurs

La Fédération canadienne des municipalités (FCM, 2001) a choisi des ensembles d'indicateurs sous les thèmes suivants : capital humain, niveau de vie, qualité de l'emploi, qualité de logement, tension sociale, santé collective, sécurité municipale, participation communautaire.

Par exemple, sous le thème de la participation communautaire, la FCM a retenu les indicateurs suivants : pourcentage de participation électorale, dons de charité, dons à Centraide, recyclage, pourcentage des ménages recevant un journal, qualité de l'environnement et infrastructure sociale.

SYNERGIE DES PARTIES PRENANTES



LES PARTIES PRENANTES

La vitalité communautaire suppose une certaine prise en charge de son développement. Elle doit aussi être abordée dans une perspective d'inclusion où toutes les parties prenantes travaillent de concert dans le cadre d'un processus ouvert et transparent. Les communautés de langue officielle, les institutions publiques et les chercheurs en sont les principaux acteurs. Chacun, à sa façon, doit contribuer à la production des savoirs relatifs à la vitalité communautaire.

Il va sans dire que les communautés de langue officielle doivent jouer un rôle de premier plan et développer une certaine emprise sur la démarche. Comme elles sont appelées à prendre en main leur destinée, elles trouveront dans la recherche et l'évaluation des moyens de mieux comprendre leur réalité, de bien ancrer leur point de départ et de mieux cibler leur point d'arrivée. C'est donc à elles qu'incombe la tâche d'articuler leur vision d'une communauté en santé, forte et apte à faire face à ses défis. C'est sur elles que repose la responsabilité de définir les valeurs qui guideront l'action. Car elles sont à vrai dire les objets et les sujets de ces savoirs, et elles seront les premières à en récolter directement les bénéfices.

Par ailleurs, les institutions fédérales ont un rôle tout aussi important puisque l'idée même de vitalité des communautés de langue officielle découle des droits reconnus dans le cadre juridique canadien en ce qui concerne l'égalité du français et de l'anglais. Les modifications apportées par le projet de loi S-3, rappelons-le, obligent désormais ces institutions à agir positivement en vue de favoriser le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle. À même leur cadre de reddition de comptes, elles devront démontrer clairement en quoi leurs obligations de tenir compte des réalités des communautés de langue officielle se reflètent dans leurs politiques, leurs programmes et leurs actions. Comme parties prenantes, leur rôle consiste entre autres à assurer une coordination, une facilitation et un financement de la recherche sur la vitalité. Elles doivent aussi voir à la dissémination de la recherche et chercher à habiliter les communautés à améliorer leurs connaissances. Qui plus est, l'action des institutions fédérales ne doit pas se faire en vase clos. Elles doivent favoriser une collaboration interministérielle et intergouvernementale. Elles doivent enrichir leurs bases de données et les rendre accessibles. Enfin, elles doivent, dans le cadre de leur propre recherche, tenir compte de la réalité des communautés de langue officielle.

Les chercheurs viennent boucler la triade. On sait d'ores et déjà que c'est dans les compétences de ces derniers que les communautés et les institutions fédérales devront aller puiser pour répondre aux aspects techniques de la recherche. C'est à ce groupe que revient la tâche d'appliquer une discipline de recherche et une méthodologie rigoureuse pour produire les savoirs sur la vitalité et aider à interpréter les résultats de la recherche.

En somme, il faut envisager une approche participative qui s'inscrit dans le prolongement des récentes avancées de la gouvernance horizontale et dans l'esprit du *Plan d'action pour les langues officielles* ainsi que son cadre d'imputabilité.

PISTES D'ACTION

Nous venons de voir à quel point la recherche sur la vitalité est fondamentale pour orienter les actions des communautés. Il s'agit d'une prise en charge des communautés elles-mêmes par le savoir. Mais cette recherche est aussi forcément le produit de l'effort de partenaires réunis et engagés dans cette cause. Quelles sont alors les pistes d'action les plus susceptibles de nous faire avancer vers une approche de la vitalité basée sur des indicateurs et des résultats?

Le rôle du gouvernement du Canada se situe à la fois en amont et en aval du processus de revitalisation communautaire.

D'abord, le gouvernement fédéral est un producteur de savoir. Les institutions fédérales publient et financent des recherches dont la finalité est habituellement en lien avec le mandat qu'elles assument, notamment pour l'élaboration de leurs politiques et programmes. Plus souvent qu'autrement, les résultats de ces recherches passent outre aux communautés de langue officielle, ne les incluent pas ou ne définissent pas les conditions fondamentales qui influencent leur développement. Par ailleurs, un ensemble d'organismes fédéraux subventionnent la recherche et la production de savoir de concert avec la communauté universitaire et scientifique. La recherche sur les langues officielles et la vitalité des communautés de langue officielle devrait figurer comme un axe prioritaire pour ces institutions fédérales. Le gouvernement du Canada devrait aussi se pencher sur le rôle déterminant que peuvent jouer les organismes subventionnaires tels que le Conseil de recherche en sciences humaines, les Instituts de recherche en santé du Canada, le Conseil des arts du Canada et d'autres pour faire avancer la recherche sur les communautés de langue officielle et le dossier des langues officielles au pays.

Mais la recherche sur la vitalité, aussi importante soit-elle, n'est pas une fin en soi. Elle est le prélude à l'action.

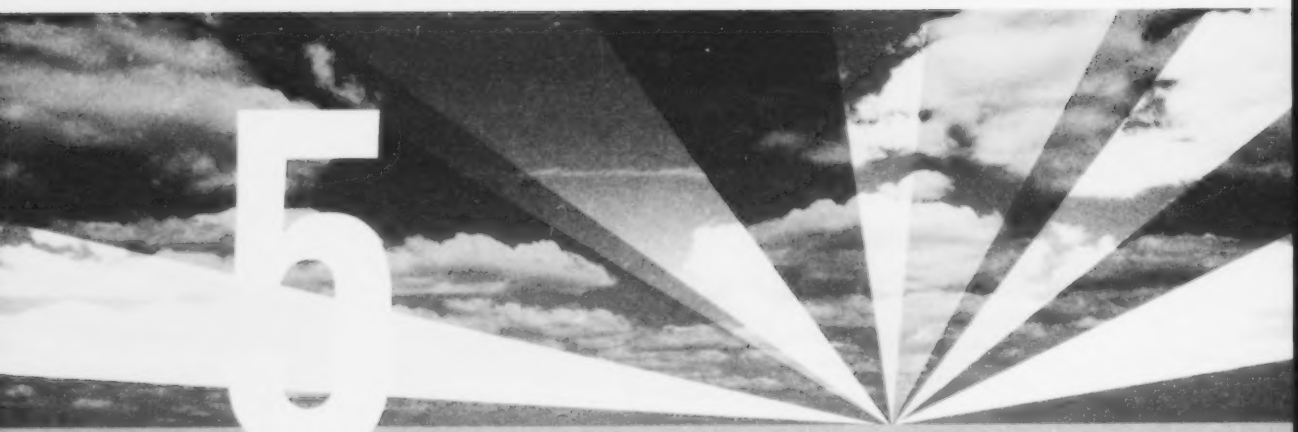
Une fois le diagnostic sur la vitalité communautaire posé, le rôle du gouvernement fédéral est de prendre acte de l'obligation d'agir et de l'appliquer à l'ensemble de son fonctionnement. Le gouvernement canadien conçoit des programmes et offre des services à la population canadienne dont les communautés de langue officielle font partie. Pour donner corps à ses nouvelles obligations comme suite à l'adoption du projet de loi S-3, le gouvernement doit agir. Les institutions fédérales doivent poser des gestes concrets et positifs en faveur de la vitalité des communautés. Ces gestes doivent se refléter dans la conception de leurs politiques et programmes, dans la mise en œuvre des activités, dans leurs communications avec le public, dans la prestation de leurs services et dans l'évaluation de leur rendement.

De façon globale, le gouvernement doit se doter d'une approche cohérente pour favoriser la vitalité qui est fondée sur des données factuelles et les besoins des communautés.

La commissaire recommande donc :

Que la ministre des Langues officielles s'assure que toutes les institutions fédérales, dans le cadre de leurs mandats respectifs, se donnent une stratégie visant à favoriser la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire en tenant compte des éléments suivants :

- élaborer, avec la participation active et continue des communautés, des indicateurs de la vitalité des communautés qui correspondent à leurs besoins;
- se doter de moyens de collecte de données et de diffusion de la recherche sur la vitalité visant à informer les autres institutions fédérales, les communautés et les autres partenaires;
- démontrer de quelle façon elles tiennent compte du développement et de l'épanouissement des communautés dans leurs politiques et leurs programmes, et dans leurs plans de recherche;
- évaluer leurs programmes en tenant compte des résultats sur le développement des communautés de langue officielle;
- accorder une attention particulière aux organismes subventionnaires fédéraux de recherche.



CHAPITRE **CINQ**

DUALITÉ LINGUISTIQUE, DIVERSITÉ CULTURELLE ET LE CANADA DU 21E SIÈCLE

DUALITÉ LINGUISTIQUE, DIVERSITÉ CULTURELLE ET LE CANADA DU 21E SIÈCLE

UN PAYS QUI S'ÉTEND DEVANT NOUS

> « Il [le Canada] ne forme qu'un long ruban étroit le long de notre frontière avec les États-Unis. Nous devons donc élargir ce ruban en poussant le développement vers le Nord et en faisant venir les hommes et les capitaux qui rendront cette poussée possible… L'unité nationale du Canada repose sur la reconnaissance et l'acceptation de ce dualisme de nos origines et de cette diversité de notre développement. Il ne faut pas permettre que ce dualisme nous affaiblisse ou nous détruise. Il peut servir à renforcer notre nation. »
>
> Le très honorable Lester B. Pearson

Lester B. Pearson a certainement vu juste en 1964 lorsqu'il a reconnu en la dualité linguistique et la diversité culturelle des traits structurants de la société canadienne. Chacune à sa manière et en relation l'une avec l'autre, elles ont modelé l'évolution du Canada au cours des dernières années. Aujourd'hui, elles constituent des facettes dominantes de la société canadienne et des façons par lesquelles les Canadiennes et les Canadiens se perçoivent et sont perçus de par le monde.

En matière de dualité linguistique étatique, le Canada compte maintenant au-delà de 35 années d'expérience. La dualité linguistique est désormais fermement ancrée dans le tissu social canadien. Elle est un trait de base de la personnalité et de l'identité canadiennes contemporaines. Au cours de cette période, le gouvernement canadien s'est imposé le devoir d'en faire la promotion. Ces obligations de l'appareil fédéral s'inscrivent désormais dans un cadre juridique solidifié, notamment par l'adoption en 2005 du projet de loi S-3. Le gouvernement doit aujourd'hui prendre des « mesures positives » pour s'acquitter de ses obligations en matière de promotion de la dualité linguistique. Il doit ainsi envisager la dualité linguistique dans une perspective qui va au-delà de la simple conformité à la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*).

Dualité linguistique : une définition

L'objectif prépondérant de la politique fédérale était de créer une situation de dualité linguistique, c'est-à-dire l'égalité du statut du français et de l'anglais, ce qui implique le traitement équitable des francophones et des anglophones dans tous les cadres de la vie, que ce soit au sein des institutions publiques, dans la vie privée, dans les activités industrielles et commerciales ou dans la société civile. Pour réaliser cet objectif ou pour en faire progresser de façon significative la réalisation, il fallait renverser certains entendus et pratiques enracinés depuis des siècles au sein de la société canadienne. Le succès reposerait non seulement sur un vaste soutien du public mais aussi sur la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Stacy Churchill, Nouvelles Perspectives Canadiennes, *Les langues officielles au Canada : transformer le paysage linguistique*, ministère du Patrimoine canadien, 1998.

Le Canada s'est aussi formellement ouvert au multiculturalisme à partir de 1971 lorsqu'il a adopté une politique reconnaissant l'égale valeur et dignité de tous les groupes culturels. La *Charte canadienne des droits et libertés de 1982* et la *Loi sur le multiculturalisme de 1988* ont précisé la portée de cette politique. On peut dire que la diversité culturelle s'est ainsi hissée au statut de valeur fondamentale canadienne. Difficile aujourd'hui de parler de dualité linguistique ou de biculturalisme sans faire ressortir l'influence déterminante du croisement des cultures française et anglaise, de la reconnaissance des peuples autochtones et de l'arrivée de nouveaux Canadiens et Canadiennes.

Individuellement et collectivement donc, les Canadiens et les Canadiennes ont vu leur pays grandir et se transformer dans l'espoir d'un avenir toujours meilleur. Mais quels rêves entretiennent-ils pour l'avenir? Que réserve cet avenir et quelle est exactement la part de la dualité linguistique et de la diversité culturelle dans l'équation du développement et de la modernisation du Canada? Quelle est leur incidence sur notre désir collectif de continuer à vivre ensemble et à bâtir un pays prospère? Comment entrevoir l'obligation de promouvoir la dualité linguistique dans un contexte évolutif marqué par l'influence grandissante de la diversité culturelle?

La commissaire s'est intéressée à ces thèmes au cours de l'année 2005. À l'automne, elle a tenu un forum pour débattre des enjeux clés liés à la dualité linguistique, à la diversité culturelle, ainsi qu'au rapprochement des deux concepts.

Ce chapitre s'inspire de cette réflexion. Il brosse d'abord un tableau de l'évolution de la dualité linguistique et de la diversité culturelle et de leur influence sur le Canada d'aujourd'hui. Il présente ensuite ces deux grandes valeurs canadiennes sous l'optique d'une société changeante. Enfin, il propose une piste d'action permettant au gouvernement fédéral de déclencher un processus menant à une nouvelle vision en matière de dualité linguistique et de diversité culturelle.

UN CANADA DE DUALITÉ LINGUISTIQUE ET DE DIVERSITÉ CULTURELLE

Dans le contexte canadien, qui dit dualité linguistique évoque les va-et-vient de 400 ans d'histoire. Quatre cents ans marqués beaucoup plus par le dialogue vigoureux et la négociation ardue que par le conflit insoluble. Ainsi, le Canada d'aujourd'hui n'est pas le produit d'une domination militaire, politique ou même culturelle. Il est le résultat de nombreuses rencontres successives et d'une série d'accommodements raisonnables. « L'idée d'une société multiculturelle au sein de laquelle tous les citoyens, quelles que soient leurs origines, peuvent conserver leurs propres pratiques culturelles, leurs traditions et leurs valeurs, tout en s'intégrant à la vie sociale, économique et culturelle du pays, est maintenant une caractéristique fondamentale de qui nous sommes en tant que Canadiens[21]. [traduction] »

À bien des égards, la dualité linguistique figure parmi les premières héritières de ces accommodements. Les Pères de la Confédération lui ont fait une place dans la *Loi constitutionnelle*, notamment en reconnaissant le droit d'utiliser le français et l'anglais au Parlement du Canada.

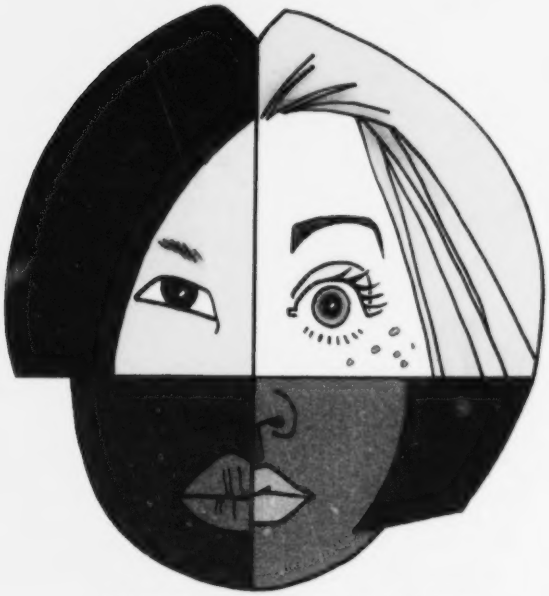
La dualité linguistique prend une forme plus définitive en 1969 avec l'adoption par le Parlement canadien de la première *Loi sur les langues officielles*. Cette *Loi* vient entre autres reconnaître formellement le statut égal du français et de l'anglais au pays. La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982, qui garantit les droits linguistiques, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* en 1988, ainsi que ses modifications en 2005, se succèdent pour venir renforcer les bases juridiques de la dualité. Chacun de ces événements marquants est le produit de débats énergiques donnant lieu à des solutions de compromis raisonnables.

Cette riche tradition d'accommodements et de générosité en matière de dualité linguistique doit s'opérer dans le domaine des langues, des cultures et du statut des peuples autochtones[22]. Bien que le chemin à parcourir soit encore long, la création du Nunavut et la renégociation des traités et des accords sont deux éléments d'un long processus visant à corriger et réhabiliter, et à redonner visibilité et voix aux Premières nations. Celles-ci ont d'ailleurs eu voix au chapitre lors des négociations constitutionnelles de la décennie 1990.

> Le Canada d'aujourd'hui n'est pas le produit d'une domination militaire, politique ou même culturelle. Il est le résultat de nombreuses rencontres successives et d'une série d'accommodements raisonnables. [traduction]
>
> Jane Jenson et Martin Papillon, *The "Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework*, 2001.

[21] Jane Jenson et Martin Papillon, *The "Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001.

[22] *Le début d'un temps nouveau*, Groupe de travail sur les langues et les cultures autochtones, www.aboriginallanguagestaskforce.ca/foundreport_f.html, 2005.



UN PAYS AUX MULTIPLES VISAGES

Sans doute peut-on aussi affirmer que c'est ce sens d'accommodement raisonnable entre les deux grands groupes linguistiques qui a ouvert les portes à l'immigration et à la diversité au sein de la société canadienne. L'arrivée d'immigrants de toutes les régions du monde et le multiculturalisme font aujourd'hui du Canada un pays aux multiples visages; une véritable mosaïque culturelle. Les identités collectives ne se fondent donc plus autant sur des bases linguistiques et religieuses. Elles sont désormais marquées par une pluralité de sentiments d'appartenance. Cela dit, la diversité culturelle s'exprime encore aujourd'hui largement par l'entremise de la dualité linguistique.

Et le pays n'en sort-il pas mieux portant? Le Canada est prospère. En quelques décennies, il s'est élevé parmi les pays du monde où il fait le mieux vivre. De 1969 à 2005, le français s'est développé au Canada et la dualité linguistique a progressé. Grâce à l'effet combiné de 35 ans de la *Loi sur les langues officielles*, du dynamisme linguistique du Québec et de l'apport des gouvernements provinciaux et territoriaux et des individus, la communauté francophone canadienne affiche une vitalité renouvelée. L'école d'immersion et les programmes de français langue seconde ont permis d'augmenter le nombre d'anglophones parlant le français. La communauté anglophone du Québec a continué de jouer un rôle important dans le dynamisme de cette province. Par ailleurs, les nouveaux arrivants continuent de s'intégrer à la société canadienne et à sa dualité linguistique. Le pays regorge de personnalités, d'artistes, d'entrepreneurs et d'auteurs issus de l'immigration et qui contribuent à enrichir la vie au Canada. On n'a qu'à penser à la famille Saputo (entrepreneurs), à Atom Egoyan (cinéaste), à Mélanie Renaud (chanteuse) ou bien à Werner Israel (physicien et cosmologiste).

Il faut dire aussi que l'économie du savoir dans laquelle nous œuvrons est liée à l'éducation et à la formation de l'individu; ce que certains appellent le capital humain. Elle est aussi fondée sur le capital social, qui comprend « les réseaux, les normes, les valeurs et les façons de comprendre, qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre eux[23] ». Ainsi, la dualité linguistique et la diversité culturelle apparaissent comme de riches atouts et des facteurs de production clés. Dans cette perspective, les citoyens et les citoyennes du pays contribuent à cette économie par leurs compétences et, en particulier, par leurs aptitudes à nouer des contacts avec le monde extérieur. Ils apportent également des attitudes propices au développement, c'est-à-dire la tolérance, le respect, l'ouverture sur les autres, une synergie, le souci du compromis et un sens de l'accommodement; tous des impératifs de la nouvelle économie.

> « Le bilinguisme français-anglais a connu une progression marquée au Canada entre 1951 et 2001. Au cours de cette période, le nombre de Canadiens bilingues a triplé, passant de 1,7 million à 5,2 millions, alors que leur proportion au sein de la population a augmenté de 12 p. 100 à 18 p. 100. »
>
> Marmen et Corbeil, *Les langues au Canada*, Recensement de 2001.

[23] Définition de l'OCDE. Voir *Compte rendu : Les possibilités et défis de la diversité : Un rôle pour le capital social, Conférence internationale*, Montréal 23-25 novembre 2003.

L'acceptation des différences et l'ouverture sur les langues et les cultures débouchent nécessairement sur des relations commerciales fructueuses et des avantages économiques. L'industrie de la langue figure ainsi parmi les industries qui se démarquent. Le Canada se classe parmi les leaders mondiaux dans les secteurs de la traduction humaine, de la formation linguistique et de la production de technologie et de services langagiers. Nombreux sont les pays qui convoitent le savoir-faire canadien dans ce domaine. Parmi ceux-ci, on compte les républiques de l'ancienne Union soviétique qui font appel à l'expertise de conseils scolaires au Canada dans les méthodes d'apprentissage des langues pour réintroduire leurs langues dans leur système d'éducation.

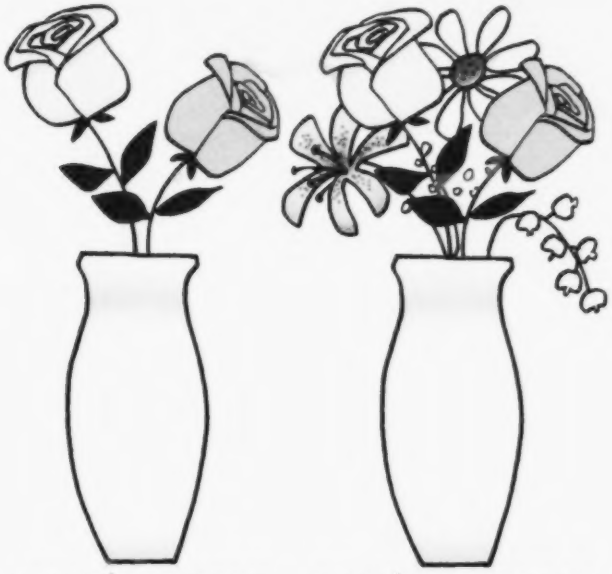
En raison surtout de ses politiques d'immigration et de diversité, le Canada est appelé à se diversifier encore plus au plan culturel. Chaque nouvel arrivant apportera avec lui son savoir-faire et ses réseaux, ce qui va sans doute contribuer amplement à promouvoir les échanges d'idées, de services et de biens.

La dualité linguistique et la diversité culturelle produisent des avantages sur un autre plan : celui du rayonnement et de l'influence du Canada à l'échelle mondiale. De par son profil démographique et ses institutions démocratiques, le Canada s'ouvre sur le monde. Il tisse des liens étroits avec un grand nombre de pays, notamment ceux qui composent le Commonwealth et la Francophonie, deux grandes organisations internationales. Et si le Canada peut exercer en toute légitimité une influence positive partout au monde, c'est que nombreux sont les pays qui souhaitent prendre modèle sur lui en matière de dualité, de diversité et de valeurs démocratiques.

La formule canadienne de dualité linguistique et de diversité culturelle aura donc connu sa part de succès. Mais est-elle garante d'un avenir prometteur? Comment tirer le plein bénéfice de la dualité linguistique et de la diversité culturelle? Saura-t-on reconnaître en elles les bases d'une vision renouvelée

« Le Canada a tout, sauf peut-être de l'ambition! [traduction] »

La revue *The Economist* (3 au 9 décembre 2005).



DUALITÉ LINGUISTIQUE

DUALITÉ LINGUISTIQUE ET DIVERSITÉ CULTURELLE

pour le pays et l'inspiration d'une ambition audacieuse? Aura-t-on la prévoyance d'investir dans la gestion des différences de façon à faire prospérer le Canada et à lui permettre de prendre la place qui lui revient à l'échelle mondiale?

UN CANADA CHANGEANT

Le Canada est en perpétuelle mutation. Son portrait en 2006 diffère considérablement de celui de 1969. Et il y a fort à parier que son profil aura beaucoup changé dans quelques années.

Parmi les transformations à prévoir, le Canada de demain sera plus diversifié qu'il ne l'est aujourd'hui. Selon une étude de Statistique Canada sur les minorités visibles dans la population canadienne, une composante importante de sa diversité, la différenciation linguistique, culturelle et ethnique devrait se poursuivre, si bien qu'en 2017, la minorité visible pourrait jusqu'à doubler. Et la population d'immigrants pourrait représenter plus de 20 p. 100 de la population du Canada, soit l'équivalent du niveau plus élevé observé au vingtième siècle.

À titre de citoyens égaux, les nouveaux Canadiens et les nouvelles Canadiennes doivent pouvoir compter sur des outils nécessaires à leur pleine participation à la société.

Par ailleurs, alors que la population d'immigrants (qui s'intègre surtout à la communauté anglophone) augmente, le poids démographique de la population francophone décline. Comme le soulignait la commissaire dans son rapport annuel 2004-2005 : « La population immigrée représente une proportion de plus en plus grande de la population canadienne, car elle grandit à un rythme de croissance trois fois plus élevé que celui de la population née au Canada. Ce phénomène a un impact important sur la composition démographique du pays et cet impact est encore plus marqué sur la population francophone qui voit déjà ses rangs diminuer à cause de l'effet combiné de l'assimilation et de son faible taux de natalité. » La commissaire a aussi constaté qu'en 2001, pour chaque immigrant de langue maternelle française, il y en a plus de huit de langue anglaise. Il faut reconnaître que la politique canadienne d'immigration a été revue récemment dans l'optique de permettre le ressourcement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de consolider la dualité linguistique. Reste à voir si la mise en œuvre des nouvelles stratégies produira les effets souhaités.

Pour réussir son pari et continuer à évoluer dans la cohésion politique et la solidarité sociale, le pays devra nécessairement tirer tout le bénéfice de ses richesses et suivre une trajectoire de développement dans la dualité linguistique et la diversité culturelle. Car, comme l'a si bien dit le professeur John Kincaid dans un article publié en septembre 2005 dans *La Presse* : « le principal défi du fédéralisme moderne est de permettre la diversité culturelle de façon pacifique ». Sans doute nous prévient-il que l'intégration de cette nouvelle diversité canadienne ne se fera pas automatiquement et qu'il faudra en quelque sorte la gérer. Pour récupérer une idée de départ, il nous invite à une autre « rencontre successive » et à concevoir un nouvel « accommodement raisonnable ».

Démographie et langues au Canada (Recensement de 2001)

- Un Canadien sur 4 entre l'âge de 15 et 24 ans maîtrise l'autre langue officielle.
- Parmi les Canadiens, on compte 160 langues maternelles, dont 126 sont fréquemment parlées à la maison.
- Chez les anglophones (première langue officielle parlée), plus de 20 p. 100 n'ont pas l'anglais comme langue maternelle.

Plus de 9 millions de personnes parlent français au Canada, que ce soit comme langue maternelle ou langue seconde.

Source : Recensement de 2001.

« Douze p. cent des nouveaux arrivants ont une connaissance des deux langues officielles. Ceci dit, les variations régionales sont fortes : si la moitié de la population immigrée allophone de Montréal est bilingue, cette proportion est de 5 p. 100 à Toronto et 3,8 p. 100 à Vancouver. »

Marmen et Corbeil, *Les langues au Canada*, Recensement de 2001.

Il va sans dire que l'ouverture sur les langues et le renforcement des compétences langagières comptent pour beaucoup dans la réussite du Canada de demain. À cet égard, le pays est déjà muni de bases juridiques solides, que ce soit par l'entremise de la *Charte*, des régimes linguistiques provinciaux et territoriaux, et des modifications à la *Loi sur les langues officielles* en 2005. Dès lors, n'a-t-il pas avantage à adopter une approche plus vigoureuse en matière d'enseignement des langues officielles? Est-ce que la formation linguistique dans les deux langues officielles est disponible aux nouveaux arrivants? Ne devraient-ils pas avoir un accès généreux au patrimoine linguistique canadien de façon à s'intégrer pleinement à la société canadienne? Chose certaine, les Canadiennes et les Canadiens devraient pouvoir compter sur une meilleure collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux et territoriaux en cette matière.

Autant de défis qui attendent le Canada. Sera-t-il prêt à les relever? La dualité linguistique et la diversité culturelle ont-elles des assises suffisamment solides dans la société canadienne? Ces valeurs sont-elles suffisamment bien intégrées dans les faits? « En dépit des progrès que nous avons réalisés jusqu'à présent, la complaisance n'a pas sa place puisque nous devons élargir nos connaissances et consolider nos réseaux et des infrastructures pour faire de l'économie sociale un secteur actif et durable de l'économie canadienne[24]. »

Si on s'en remet à l'étude de la commissaire sur la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada, publiée à l'automne 2004[25], ces questions méritent effectivement qu'on s'y attarde. Cette étude a montré qu'en dépit de certains succès pour renforcer l'identité bilingue du Canada, l'intégration de la dualité linguistique dans les politiques, les programmes et les activités de ce secteur des opérations gouvernementales est loin d'être achevée. Ainsi, des missions diplomatiques reflètent peu la dualité linguistique dans leurs activités. Il y a aussi, au sein des missions, un manque d'intégration de la promotion culturelle et de la promotion commerciale, ce qui signifie que la valeur de la dualité linguistique pour le développement économique du Canada n'est pas pleinement réalisée.

Il y a donc place à amélioration dans ce domaine. Le Canada doit mieux faire valoir la dualité linguistique et la diversité culturelle dans ses représentations à l'étranger. Il doit mieux assimiler ces valeurs dans sa façon de faire. En somme, il doit agir conformément à ce qu'il préconise pour les autres.

LEADERSHIP ET GOUVERNANCE

Devant cette évolution de la personnalité et de la réalité canadienne, le pays ne saurait se permettre de continuer à laisser passer le temps sans trop se soucier de l'avenir de la dualité linguistique et de la

« Les travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme ont mis en exergue la reconnaissance de la dualité linguistique et du patrimoine multiculturel (la genèse politique du Canada moderne) ainsi que la reconnaissance explicite de l'une des plus importantes différences entre le Canada et les États-Unis. Loin de s'atténuer, cette démarcation s'est accentuée au cours des cinquante dernières années. [traduction] »

Michael Adams, *Fire and Ice*, 2003.

[24] *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : un guide pour la recherche en politiques publiques*, Projet de recherche sur les politiques, gouvernement du Canada, juillet 2005.

[25] www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2004/DFAIT_MAECI/dfait_maeci_2004_f.htm

diversité culturelle. Ces deux valeurs ont été acceptées comme fondements de notre société. Il faudrait les voir reflétées plus adéquatement et en faire une promotion plus vigoureuse, tant au Canada qu'à l'étranger.

N'y a-t-il pas lieu de songer à une nouvelle vision d'ensemble faisant pleinement valoir ces deux grands traits de la société canadienne? Le temps n'est-il pas venu de s'engager résolument dans un processus permettant au Canada de consolider ses assises autour des valeurs centrales de la dualité linguistique et de la diversité culturelle?

Un processus qui pourrait trouver des fondements solides à la fois dans le Canada d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Un processus qui pourrait s'appuyer sur les grandes valeurs forgées en cours de route et inscrites dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans un ensemble de principes de gouvernance :

- une citoyenneté unique et pleine (il n'y a pas de demi-citoyen, ou de citoyen de deuxième classe);
- deux langues communes canadiennes (français et anglais) qui servent à se rejoindre, à dialoguer et à s'entendre à fonder la citoyenneté et faire fonctionner la société;
- les valeurs partagées (l'ensemble des droits, libertés et valeurs validé par la *Charte*, que toutes et tous comprennent et partagent, dont l'égalité et le respect).

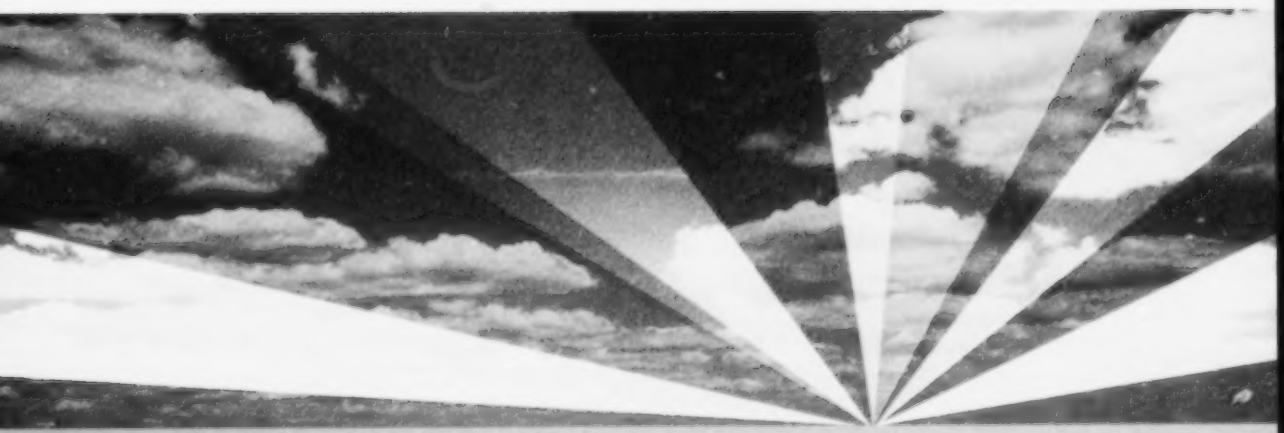
La commissaire croit effectivement que la conjoncture est propice à ce genre de dialogue au Canada. La double influence des changements démographiques au sein de la société canadienne et des nouvelles obligations gouvernementales à la suite de l'adoption du projet de loi S-3 justifie amplement la mise en piste d'une initiative nationale. Il s'agirait d'engager un dialogue sur la façon de concrétiser et d'actualiser les valeurs de la dualité linguistique et de la diversité culturelle dans le contexte d'un Canada contemporain. Un dialogue qui aurait aussi comme toile de fond la compétitivité du pays, son influence à l'étranger et l'engagement de sa société civile.

Le cadre pour engager les Canadiennes et les Canadiens dans ce dialogue reste à définir, mais son succès repose sur un certain nombre de conditions essentielles :

- un leadership politique fort et clairement engagé en matière de promotion du modèle canadien d'aménagement linguistique et de diversité;
- une prémisse permettant d'envisager la dualité linguistique au-delà d'une simple conformité à la *Loi*;
- une vision permettant de déboucher sur des pistes concrètes pour entrevoir l'obligation de l'appareil fédéral à promouvoir la dualité linguistique dans le contexte de la diversité culturelle;
- une place à des questions de gouvernance de façon à favoriser et prévoir la pleine participation de tous les citoyens et les citoyennes dans la société canadienne, et d'ouvrir des portes sur une meilleure promotion de la dualité et de la diversité canadienne à l'étranger.

La commissaire recommande donc :

Que la ministre des Langues officielles entame un dialogue auprès des divers intervenants de la société canadienne dans le but de déterminer les actions à prendre afin de pleinement intégrer à notre mode de gouvernance les valeurs fondamentales que sont la dualité linguistique et la diversité culturelle et d'en tirer tous les avantages qui en découlent.



ASSURANCE DE LA CONFORMITÉ

ASSURANCE DE LA CONFORMITÉ

Cette partie du Rapport annuel relate les progrès et les reculs dans le dossier des langues officielles au cours de l'année 2005-2006. Elle présente des informations détaillées découlant des rôles de la commissaire en tant qu'ombudsman linguistique et vérificatrice.

En tant qu'**ombudsman**, la commissaire a la responsabilité de traiter les plaintes en matière de langues officielles et de fournir une rétroaction indépendante sur le rendement linguistique des institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Dans son rôle de **vérificatrice**, elle fait une appréciation approfondie de la conformité à la *Loi* et propose des pistes d'action pour améliorer sa mise en œuvre.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, la commissaire dispose d'un certain nombre d'outils. Elle effectue des évaluations, mène des enquêtes, procède à des vérifications et à des suivis et prépare des bulletins de rendement. C'est en jouant sur tous ces registres qu'elle peut s'assurer de la conformité ou non des institutions fédérales avec les obligations de la *Loi*.

Les trois prochains chapitres traitent de ces enjeux. Le chapitre 6 porte sur l'appréciation des institutions clés* dans la gestion des langues officielles et dans le déploiement d'initiatives gouvernementales liées au *Plan d'action pour les langues officielles*. Il est suivi d'un chapitre qui présente le rendement d'une trentaine d'institutions et les belles réussites. Enfin, le chapitre 8 s'intéresse aux enquêtes, aux vérifications et aux suivis.

Les données de ces trois chapitres convergent vers les quelques constats généraux que voici. D'abord, on peut affirmer que l'appareil fédéral se distingue surtout dans l'élaboration de plans et la formulation de politiques en matière de langues officielles. En ce sens, bon nombre d'institutions disposent de l'infrastructure nécessaire pour faire avancer le dossier. Mais, faut-il le rappeler, chacun de ces outils administratifs est un moyen, et non une fin en soi. Ils ne sont donc pas garants de résultats.

L'appareil fédéral montre aussi une bonne capacité à mettre en place certains processus techniques liés à ses obligations en matière de langues officielles. Par exemple, la pratique de l'affichage bilingue, comme les affiches dans les salles de réunions qui invitent les membres du personnel à s'exprimer dans la langue de leur choix, est largement répandue au sein de l'appareil. Toutefois, ces procédures comptent parmi les plus minimalistes et les moins exigeantes. Il s'agit ni plus ni moins que de bonnes pratiques d'étalage. Plus de 35 ans après l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, on ne saurait se satisfaire de tels moyens statiques. Il faut viser plus haut, beaucoup plus haut.

Le vrai défi des institutions publiques consiste à intégrer pleinement la dualité linguistique à leur culture organisationnelle. À ce point de vue, il faut reconnaître que le chemin à parcourir est encore long. Par exemple, en matière de service au public – un indicateur clé – les données pointent clairement vers un plafonnement, voire, dans certains cas, vers une détérioration de la qualité du service. Similairement, en ce qui concerne la langue de travail, on semble incapable de franchir de nouveaux seuils de rendement. C'est dire qu'on ne saurait encore parler d'égalité de traitement des deux groupes linguistiques.

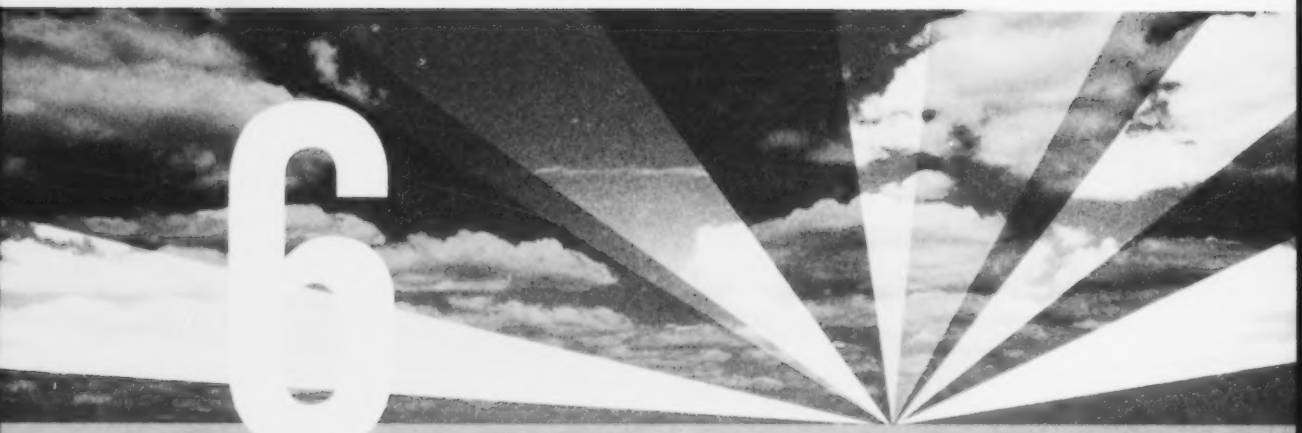
D'autre part, un survol de l'ensemble des données recueillies permet aussi de constater que plusieurs institutions en sont toujours à l'étape de l'éducation et de la sensibilisation. Ces éléments sont certes essentiels, mais largement insuffisants s'ils ne s'accompagnent pas d'autres mesures toutes aussi robustes.

* Les institutions clés sont : le Bureau du Conseil privé, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, Patrimoine canadien, Justice Canada et la Commission de la fonction publique.

Cela dit, les résultats varient entre les institutions. Certaines affichent un rendement supérieur ou font preuve d'initiative en matière de langues officielles. D'autres institutions, par contre, n'accordent pas l'importance nécessaire à ce dossier, et ce, malgré l'intervention répétée de la commissaire.

Il reste que bon nombre d'institutions fédérales ont une conception fragmentaire de la *Loi sur les langues officielles*, ce qui donne trop souvent lieu à l'application minimaliste d'une série de règles isolées. Il en a été question dans un chapitre précédent sur le cadre réglementaire. Le « service au public », la « langue de travail », l'« épanouissement des communautés » et la « promotion de la dualité linguistique » sont des notions liées. Il faut être en mesure de voir les passerelles qui les unissent.

Il y a une idée bien connue qui dit essentiellement ceci : Le monde est une totalité supérieure à la somme de ses parties, pour la simple raison que ces parties ne s'additionnent pas, mais sont en corrélation. Or, l'expérience nous enseigne qu'il en est ainsi pour la *Loi sur les langues officielles*. Le véritable succès de sa mise en œuvre repose sur une appréciation globale de toutes ces parties. C'est lorsqu'elle sera comprise et appliquée de cette façon que la *Loi* libérera tous les trésors qu'elle recèle.



CHAPITRE SIX

BILAN DE MI-PARCOURS DU PLAN D'ACTION ET RÔLES DES INSTITUTIONS CLÉS DANS LA GESTION DES LANGUES OFFICIELLES

BILAN DE MI-PARCOURS DU PLAN D'ACTION ET RÔLES DES INSTITUTIONS CLÉS DANS LA GESTION DES LANGUES OFFICIELLES

INTRODUCTION

Il y a au sein de l'appareil fédéral des institutions qui jouent un rôle central dans la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Ce sont des institutions dites « clés » puisque sur elles repose la responsabilité d'orienter les divers ministères et institutions fédérales. Elles jouent également des rôles cruciaux de leadership et de coordination pour la mise en œuvre de la *Loi*. La plupart ont des responsabilités dans le déploiement d'importantes initiatives gouvernementales liées au *Plan d'action pour les langues officielles*. Ainsi, leur façon de s'acquitter de ces fonctions a une incidence déterminante sur les progrès ou les reculs enregistrés dans l'ensemble de l'appareil fédéral.

Ce chapitre explore donc deux thèmes liés aux rôles des institutions clés.

Il propose d'abord un retour sur le *Plan d'action pour les langues officielles* (2003). Il s'agit d'un retour en ce sens que la commissaire l'a déjà commenté dans ses deux derniers rapports annuels. Dans son rapport annuel 2004-2005, elle soulignait les efforts de certaines institutions fédérales pour donner suite à leurs engagements découlant du Plan d'action. Mais elle dénonçait du même souffle le départ léthargique de certaines ainsi qu'un manque de cohésion et de coordination. Au cours de l'année 2005-2006, le gouvernement fédéral a publié *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles* (Bilan de mi-parcours). Le moment est donc opportun de présenter une appréciation globale des travaux découlant du Plan d'action depuis 2003.

Dans une deuxième section, la commissaire présente pour la première fois son appréciation du travail des institutions clés en fonction d'un certain nombre de critères bien précis. Comment ces organisations exercent-elles leurs rôles et assurent-elles certaines de leurs responsabilités en matière de langues officielles? Sont-elles visibles dans l'exercice de leurs fonctions? Comment encadrent-elles les institutions fédérales sous leur gouverne? Voilà quelques questions auxquelles s'est intéressée la commissaire dans le cadre de cet exercice.

LE PLAN D'ACTION ET SON BILAN DE MI-PARCOURS

Le *Plan d'action pour les langues officielles* est une vaste initiative gouvernementale qui cherche à donner un nouvel élan à la dualité linguistique et à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Lancé en 2003, ce Plan s'étale sur cinq ans et prévoit des investissements de plus de 750 millions de dollars.

Le Plan d'action s'articule autour de trois axes :

AXE 1 : L'éducation – l'enseignement dans la langue maternelle et l'enseignement de la langue seconde.

AXE 2 : Le développement des communautés de langue officielle – les services à la petite enfance, la santé, la justice, l'immigration, le développement économique et l'appui à la vie communautaire.

AXE 3 : La fonction publique – les communications et la prestation des services, la langue de travail et la participation des Canadiens et des Canadiennes d'expression française et anglaise à la fonction publique fédérale.

En octobre 2005, le gouvernement fédéral a publié son rapport de mi-parcours, qui propose un bilan des progrès, mais aussi des défis du Plan d'action.

Il va sans dire que la commissaire suit de près ce dossier depuis le tout début. Les lignes qui suivent présentent son appréciation des travaux accomplis jusqu'à présent.

AXE 1 : L'ÉDUCATION

Le Plan d'action consacre la majorité de son enveloppe budgétaire au domaine de l'éducation. Or, à mi-chemin du Plan d'action, les progrès tangibles dans ce domaine sont à peine perceptibles. Pris au piège en quelque sorte entre les tractations et les négociations intergouvernementales, les investissements ciblés qui devaient bonifier les efforts existants ont longtemps

été laissés en suspens. Il a fallu attendre l'automne 2005 pour qu'enfin soient libérés des fonds substantiels. Ainsi, un travail systématique et concerté en fonction des objectifs en éducation a mis du temps à démarrer alors que l'inertie n'a pas sa place. Il est inquiétant de constater depuis trois ans la tendance à la baisse des inscriptions au sein des programmes de français de base[26]. Patrimoine canadien a inséré dans les ententes avec les provinces et les territoires une disposition exigeant que ces dernières fassent rapport sur les taux de participation dans les programmes d'enseignement de la langue de la minorité et de la langue seconde donnant ainsi suite à une recommandation formulée par la commissaire dans ses rapports précédents (depuis 2002-2003).

AXE 2 : LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

De façon générale, c'est sous ce volet qu'on enregistre le plus de progrès dans la mise en œuvre du Plan d'action, même si certains secteurs accusent des retards.

Si on décernait la palme d'or, c'est sans doute le domaine de la santé qui en serait le récipiendaire. Du côté des communautés francophones, de nombreux projets ont été entrepris dans quatre secteurs d'intervention : le recrutement, la formation, la recherche et le réseautage. Ces interventions ont fait en sorte que le nombre d'admissions dans les programmes de formation en français des professionnels de la santé a triplé depuis 2003. De plus, la Société santé en français a mis sur pied 17 réseaux régionaux qui regroupent les professionnels, les établissements de services et de formation, les autorités gouvernementales et les organismes communautaires. Santé Canada, par l'entremise de la Société santé en français, finance 67 projets d'amélioration des services de santé en français dans toutes les régions du Canada.

En ce qui concerne les communautés anglophones, les progrès sont tout aussi importants. Sous la coordination du Quebec Community Groups Network, on a mis sur pied un réseau provincial et neuf réseaux locaux et régionaux. Environ une trentaine de projets visant l'amélioration de l'accès et l'adaptation des services à la communauté anglophone ont été approuvés dans 13 des 16 régions du Québec. L'Université McGill coordonne un projet d'envergure qui vise la formation en anglais des professionnels de la santé qui œuvrent avec la clientèle anglophone. Sans compter les efforts déployés pour encourager les professionnels de la santé d'expression anglaise à s'établir en région là où les besoins de services en anglais sont les plus criants.

Dans le domaine de la justice en français, le Fonds d'appui à la justice dans les deux langues officielles a permis de lancer 18 projets en 2003-2004 et 31 en 2004-2005. De plus, le réseau des associations de juristes francophones s'est vu octroyer du financement pour la période de 2003 à 2008. Bien que les effets ne soient pas encore clairement discernables, ces investissements ont favorisé des activités dans les domaines suivants : la formation, le développement d'outils juridiques et linguistiques, les mécanismes de consultation et la sensibilisation à l'accès à la justice.

Le développement de la petite enfance en milieu minoritaire revêt aussi une grande importance. À cet égard, il vaut la peine de signaler l'inclusion de clauses prévoyant des places en garderie pour les communautés de langue officielle dans les ententes de principe négociées avec les provinces[27] dans le cadre de l'initiative sur l'apprentissage et la garde des enfants. On s'explique toutefois mal le retard dans les investissements pour lancer les projets pilotes de recherche prévus sur les services de garde auprès des communautés de langue officielle.

En ce qui concerne l'alphabétisation, des ententes aux niveaux national et provincial ont permis de lancer de nombreuses initiatives destinées aux communautés francophones. Les initiatives visent les objectifs suivants : la formation de formateurs et d'intervenants en alphabétisation; le développement des capacités organisationnelles; la recherche; la promotion de l'alphabétisation familiale; le développement et l'expérimentation de modèles et d'approches en alphabétisation familiale; le réseautage et le partenariat. Par contre, les initiatives visant la communauté anglophone accusent un retard.

[26] Voir www.cpf.ca.

[27] À noter que les dispositions linguistiques varient d'une province à l'autre.

Dans le domaine de l'immigration (une cible pour le côté francophone seulement), les deux premières années ont été consacrées à la planification stratégique et à la mise en place de l'infrastructure nécessaire à la concertation et à la consultation. Des progrès bien réels sont notés, mais il faut poursuivre les efforts pour produire des effets à long terme pour les communautés.

Le développement économique est une composante clé de la vitalité des communautés. Jusqu'à tout récemment, les initiatives dans ce domaine demeuraient trop fragmentées pour générer des effets structurants pour les économies locales. Toutefois l'intégration récente au Plan d'action du Fonds d'habilitation dans les domaines des ressources humaines et du développement économique permet une meilleure coordination des activités des ministères œuvrant dans ce secteur. Le fonds permet aussi de mieux appuyer les Réseaux de développement économique et d'employabilité (RDÉE) et les Community Economic Development and Employability Committees (l'équivalent pour la communauté anglophone au Québec) dans des projets de développement économique stratégique.

AXE 3 : LA FONCTION PUBLIQUE

Les études du Commissariat démontrent qu'il existe présentement un plafonnement en ce qui concerne la disponibilité des services dans les deux langues et que l'emploi du français comme langue de travail pose encore problème (voir le chapitre suivant).

Cependant, il convient de mettre en relief quelques progrès modestes sur l'axe de la fonction publique. D'abord, malgré des ressources nettement insuffisantes pour assurer son rôle de vigie, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada est dotée aujourd'hui de meilleurs mécanismes pour veiller aux progrès au sein des institutions fédérales. Par exemple, la révision des politiques sur les langues officielles effectuée en 2005 est venue clarifier certains éléments de la mise en application de la *Loi*. De plus, l'application de la dotation impérative (sauf pour des cas d'exception clairement établis) représente un progrès important pour ce qui est de la langue de travail. Par ailleurs, le fonds d'innovation permet de mettre en œuvre des projets novateurs qui pourraient éventuellement avoir un effet bénéfique. Cependant, l'écart entre le besoin et l'offre de formation linguistique pour les fonctionnaires continue de se creuser. Les ressources affectées à ce besoin par les ministères sont nettement insuffisantes pour répondre à la demande.

LE CADRE D'IMPUTABILITÉ

Le Plan d'action est assorti d'un Cadre d'imputabilité qui demande aux ministères de consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire. La plupart des organismes consultés s'entendent pour dire que le Plan d'action a effectivement favorisé une plus grande participation des communautés. Ils soulignent tout particulièrement le travail du Bureau du Conseil privé en vue d'établir une communication franche et positive. Le Plan d'action a aussi contribué à une certaine effervescence au sein des communautés.

Cependant, certaines lacunes perdurent. Comme l'indique le bulletin de rendement des institutions, certaines d'entre elles ne disposent pas de plans stratégiques pour coordonner les activités et s'assurer qu'elles sont bien ciblées. Et même les plans stratégiques en vigueur ne définissent pas toujours précisément leurs échéanciers. Enfin, bien qu'essentiels, il faut bien admettre que ces plans ne sont que des moyens, des premiers pas. Reste à voir s'ils se solderont par des résultats convaincants.

LE CADRE DE MESURE DU RENDEMENT

Pour compléter le Cadre d'imputabilité, le Bureau du Conseil privé a élaboré un Cadre de mesure du rendement qui doit servir à guider la reddition de comptes ainsi qu'à évaluer l'efficacité des initiatives. La commissaire émet certaines réserves sur la capacité du Cadre de mesure du rendement de pouvoir rendre une évaluation juste des retombées du Plan d'action. Plusieurs indicateurs sont trop vastes et sont éloignés des mesures prises. Il aurait été préférable de choisir des indicateurs plus modestes et plus directement liés aux activités découlant du Plan d'action.

Enfin, de l'aveu même du gouvernement énoncé clairement dans le Rapport de mi-parcours, la transparence n'a pas toujours été au rendez-vous dans la mise en œuvre du Plan d'action. Les données sur les activités et les investissements restent imprécises et ne permettent pas une reddition de comptes suffisamment détaillée. De plus, les retards enregistrés sont restés sans explications valables.

BILAN DE MI-PARCOURS : PROGRÈS VARIABLES

Il se dégage de cette section que le Plan d'action donne lieu à des progrès variables selon les secteurs et les communautés linguistiques visées. Parmi les secteurs qui enregistrent des résultats tangibles pour les deux communautés linguistiques, soulignons le domaine de la santé dans la langue minoritaire où des projets de qualité ont été mis en chantier. Inversement, à mi-parcours, on accuse des retards significatifs dans certains domaines. En éducation, par exemple, il faut signaler la longue période de démarrage et les importantes tergiversations. Dans certains autres secteurs, comme l'alphabétisation, les résultats sont palpables, mais seulement pour la communauté francophone.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a reconnu devoir prendre des mesures supplémentaires dans des domaines comme les arts et la culture, domaines absents du Plan d'action. Le gouvernement reconnaît aussi la nécessité de renforcer le volet de la recherche pour mieux répondre aux besoins des communautés de langue officielle. Il faudra donc faire du travail de rattrapage dans certains secteurs du Plan d'action et en élargir la portée. Une fois de plus, la gouvernance horizontale efficace de ces dossiers se présente comme un ingrédient essentiel de la réussite du Plan d'action.

APPRÉCIATION DES INSTITUTIONS CLÉS

Au cours de l'année 2005-2006, la commissaire a mené un exercice d'appréciation du travail de cinq institutions qui jouent un rôle clé dans le dossier des langues officielles. Bien que leurs mandats soient uniques, toutes ces institutions clés ont en commun une responsabilité fondamentale, soit celle de donner le ton et faire preuve d'un leadership énergique dans le domaine des langues officielles. Et comme le leadership est une responsabilité partagée, l'action qui en découle doit être coordonnée. Il en a été amplement question dans un chapitre précédent portant sur la gouvernance horizontale.

Méthodologie

L'exercice a été mené selon un cadre élaboré par le Commissariat. Ce cadre énonce **six critères d'appréciation**, communs à chaque institution :

- **Rend visible son mandat en matière de langues officielles.**
- **Fournit un encadrement approprié.**
- **S'intéresse aux résultats sur le terrain.**
- **Consulte les communautés dans l'exercice de son mandat.**
- **Évalue son propre rendement.**
- **Crée un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles pour son personnel.**

L'exercice ne prétend pas constituer une évaluation exhaustive de l'ensemble des responsabilités des institutions clés en matière de langues officielles. Il ne vise pas non plus à évaluer la coordination horizontale.

L'exercice d'appréciation s'est intéressé aux institutions suivantes :

- Le **Bureau du Conseil privé**[28], pour le rôle central qu'il joue dans la mise en œuvre du Plan d'action du gouvernement et son appui au ministre des Langues officielles.
- L'**Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada**, pour l'exercice de ses fonctions de gestionnaire du programme des langues officielles pour l'ensemble des institutions assujetties à la *Loi* en ce qui concerne le service au public, la langue de travail et la participation équitable.

[28] Depuis février 2006, la Direction générale des langues officielles, qui assure la coordination du dossier des langues officielles à l'intérieur de l'appareil fédéral, ne se trouve plus au Bureau du Conseil privé, mais à Patrimoine canadien.

- **Patrimoine canadien**, pour son rôle dans la coordination de la partie VII de la *Loi* qui vise le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.
- **Justice Canada**, pour son rôle de conseiller juridique du gouvernement et de ses institutions ainsi que pour son rôle de vigie afin d'assurer le respect des langues officielles dans la formulation des lois, règlements, directives et politiques.
- La **Commission de la fonction publique**, pour son rôle important de surveillance de l'application des dispositions linguistiques en matière de dotation au sein de la fonction publique.

OBSERVATIONS

Les lignes qui suivent présentent des observations générales appuyées d'exemples tirés des fiches individuelles des institutions clés. Les fiches et d'autres détails de l'exercice se trouvent sur le site Web du Commissariat (www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/key_institutions_cle_f.htm).

Dans le cadre de cet exercice, la commissaire a d'abord cherché à mieux comprendre comment s'y prennent les institutions clés pour **rendre visible leur mandat** en matière de langues officielles. Il est encourageant de constater que les institutions clés font généralement un bon travail à cet égard. Chacune fait un usage judicieux du site Web et de son rapport annuel pour faire connaître son mandat.

Le second critère d'appréciation a porté sur le **rôle d'encadrement** des institutions clés. La commissaire a voulu savoir si les institutions clés fournissent un encadrement approprié à l'administration fédérale compte tenu de leurs responsabilités particulières en matière de langues officielles. Sur ce plan, on observe quelques points forts. Par exemple, le Bureau du Conseil privé peut se féliciter d'avoir fait un premier rappel aux institutions fédérales comme suite à l'adoption du projet de loi S-3. La missive a rappelé aux institutions leur devoir de prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Par ailleurs, Justice Canada prépare rigoureusement des sommaires de jurisprudence et des analyses de tendances jurisprudentielles en droit linguistique pour son réseau de conseillers juridiques qui appuient les ministères. Autre exemple : l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique encadre l'administration fédérale en lui fournissant des interprétations sur ses politiques et directives et en assurant la formation des personnes responsables. Cela dit, la commissaire a noté certains points à améliorer. Patrimoine canadien, par exemple, doit se montrer plus affirmatif pour orienter l'ensemble des institutions assujetties à la *Loi* comme suite à l'adoption du projet de loi S-3.

Les institutions clés **s'intéressent-elles aux résultats** sur le terrain? Se sont-elles dotées de mécanismes appropriés pour connaître et évaluer les résultats liés à la mise en œuvre des questions dont elles assument l'encadrement auprès de l'administration fédérale? Bien que la commissaire constate certains efforts sur ce plan, manifestement, le gros du travail reste à faire. Prenons l'exemple du Bureau du Conseil privé. Il s'est donné un cadre de mesure du rendement lui permettant d'évaluer l'efficacité des initiatives mises en œuvre par les institutions ciblées par le Plan d'action[29]. Mais, il doit fournir des efforts plus soutenus pour s'assurer que ces institutions effectuent un suivi rigoureux et qu'elles consultent les communautés de langue officielle en situation minoritaire de façon systématique. De plus, il doit intervenir auprès des parties responsables pour assurer la pleine réalisation en temps opportun des engagements entrepris par les institutions ciblées par le Plan d'action.

Les institutions clés **consultent-elles les communautés** dans l'exercice de leur mandat? Et, si oui, de quelle façon? Bien que les constats ne soient pas unanimes sur cette question, certaines institutions affichent des points forts. C'est notamment le cas du Bureau du Conseil privé qui consulte formellement les

[29] Les institutions ciblées par le Plan d'action sont : Patrimoine canadien, le Secrétariat du Conseil du Trésor (l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada assume maintenant les responsabilités du Secrétariat énoncées dans le Plan d'action), Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada (maintenant connu sous le nom de Ressources humaines et Développement social Canada), Industrie Canada, Justice Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le Bureau du Conseil privé (Affaires intergouvernementales).

communautés de langue officielle en situation minoritaire deux fois par an. Une rencontre inclut les hauts fonctionnaires des institutions ciblées par le Plan d'action, et une autre comprend les ministres de ces mêmes institutions. Et on ne saurait passer sous silence le travail de Justice Canada qui consulte les communautés de langue officielle par le biais du Comité consultatif – Justice en langues officielles.

La commissaire a aussi cherché à savoir si les institutions clés **évaluent leur propre rendement**. Ont-elles recours à des évaluateurs indépendants? Procèdent-elles à des auto-évaluations du leadership qu'elles exercent à l'égard des langues officielles? Les observations sont encore une fois partagées sur ce point. D'une part, la commissaire constate des points forts chez certains. Patrimoine canadien, par exemple, a évalué certains volets de ses programmes et mis en place un mécanisme qui lui permet de déterminer l'efficacité de son leadership. D'autres ont élaboré ou mis en place des outils de gestion. Cependant, l'étude de la commissaire révèle que certaines institutions, dont l'Agence, pourraient mieux évaluer l'efficacité du leadership qu'elles exercent auprès de l'administration fédérale à l'égard des langues officielles.

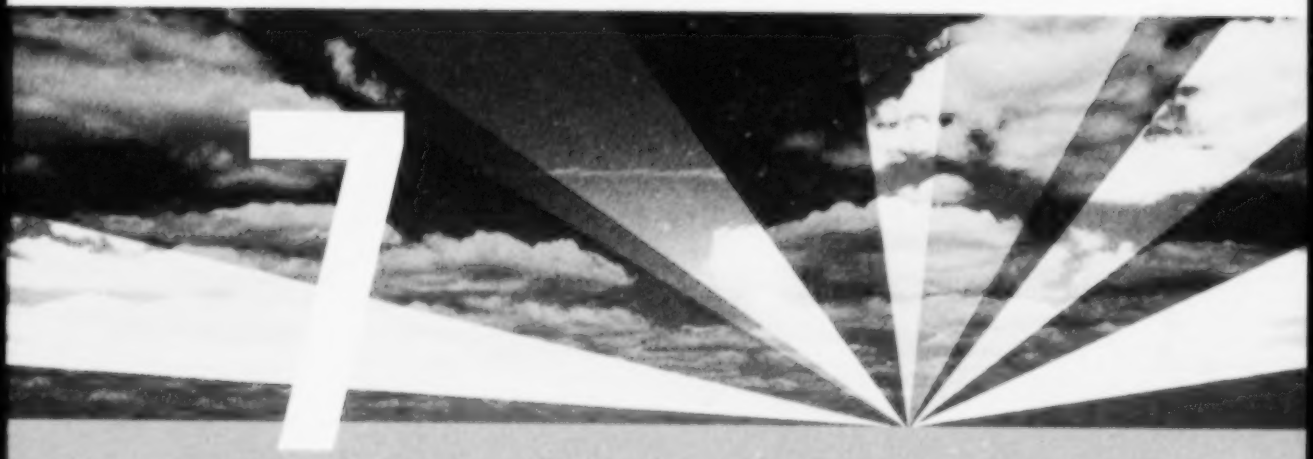
Le dernier critère d'évaluation a porté sur la **création d'un milieu de travail propice** à l'usage des deux langues officielles pour le personnel des institutions clés. De quelle façon les institutions agissent-elles comme modèle dans la création d'un milieu propice à l'usage des deux langues officielles au sein de l'organisme? La Commission de la fonction publique a, par exemple, offert des séances d'information aux gestionnaires et au personnel en matière de langue de travail, et se distingue par la capacité bilingue de ses cadres (97 p. 100) et celle de ses surveillants et surveillantes occupant des postes bilingues (95 p. 100).

CONCLUSION

Cette section a fourni l'occasion de présenter l'exercice d'appréciation du travail des institutions clés en fonction d'un certain nombre de critères liés à leurs rôles dans le dossier des langues officielles. Il a permis de souligner certains points forts des institutions clés, mais aussi de mettre en lumière certains points qui méritent leur attention.

Ajoutons ceci : bien qu'elle n'ait pas fait partie des critères d'appréciation de la commissaire, l'aptitude à la gouvernance horizontale apparaît comme une condition essentielle à l'exercice d'un leadership fort et coordonné des institutions clés.

Enfin, cet exercice d'appréciation des institutions clés a été une première pour la commissaire et d'autres sont certes à prévoir. Au cours des prochaines années, sans doute peut-on s'attendre à des exercices d'appréciation plus axés sur les effets que produisent les systèmes, les infrastructures et le leadership des institutions clés.



CHAPITRE SEPT
BULLETIN DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS ET BELLES RÉUSSITES

BULLETIN DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS ET BELLES RÉUSSITES

INTRODUCTION

Ce chapitre émane en partie d'une recommandation du Comité permanent des langues officielles du Sénat voulant qu'on fasse mieux connaître les réussites et les manquements à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Il se compose de deux sections principales.

La première présente le bulletin de rendement annuel des institutions fédérales. Ce bulletin vise justement à communiquer et à mieux faire connaître le rendement de certaines institutions fédérales en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi*. La commissaire souhaite du même coup accroître la responsabilisation à l'égard de la dualité linguistique du Canada.

La section suivante, « Palmarès des belles réussites », souligne de façon particulière cette année la contribution des conseils fédéraux à l'avancement du dossier des langues officielles au pays. L'exercice 2005-2006 compte aussi quelques exemples d'institutions fédérales qui se sont démarquées par leur initiative et par leur engagement. Enfin, la commissaire rend hommage à un haut dirigeant d'une institution en lui décernant le Prix Léon du Leadership pour 2005-2006.

LE BULLETIN DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

La commissaire présente cette année la 2e édition du bulletin de rendement des institutions fédérales (voir tableaux aux pages 67 à 71).

D'abord, soulignons que trois institutions fédérales s'ajoutent au bulletin. Le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire se joint au portefeuille « économie, transport et sécurité ». Ensuite, le ministère du Développement social et la Société du Musée canadien des civilisations se greffent au portefeuille « social, culturel et autres institutions gouvernementales ».

Toutes les institutions évaluées l'an dernier font encore partie du bulletin en 2005-2006. Seule exception : la Commission de la fonction publique, qui a été évaluée cette année à l'égard de son rôle de coordination et de leadership relativement aux nominations aux postes bilingues de la fonction publique[30]. Le bulletin de rendement est appelé à s'élargir au fil du temps, permettant ainsi de suivre l'évolution du rendement des institutions et l'engagement de l'administration fédérale relativement aux langues officielles.

Méthodologie

Le rendement est mesuré à partir de 13 critères de base regroupés sous 5 facteurs. Chaque critère de base s'applique à toutes les institutions assujetties à la *Loi*, peu importe leur mandat respectif. Ces critères ont été établis à la suite de consultations auprès de plusieurs intervenants. Une valeur relative a été attribuée à chacun des 13 critères, permettant de calculer une note globale pour chaque institution. Il a aussi été possible d'attribuer une note globale pour l'ensemble des institutions en fonction des facteurs examinés. Le guide de notation détaillé décrit la méthodologie suivie par les analystes pour noter les institutions. Ce guide se trouve à l'adresse suivante :

www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/rating_guide_notation_f.htm

[30] Voir au chapitre 6 la section portant sur les rôles des institutions clés.

CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Il convient de signaler que les moyens utilisés pour cueillir les données ont varié selon le facteur évalué. D'abord, le personnel du Commissariat a procédé à des observations directes sur le terrain pour mesurer la prestation du service au public dans la langue de la minorité linguistique : l'offre active visuelle, l'offre active et la qualité du service en personne et au téléphone. Ensuite, en ce qui concerne les autres facteurs, le Commissariat a utilisé d'autres sources d'information (entrevues, dépouillement de documents pertinents et analyse de données statistiques sur la composition de l'effectif et sa capacité bilingue). Dans le cas du service au public et de la participation équitable, l'accent a été mis sur les résultats. En ce qui concerne les autres facteurs, ce sont surtout les mécanismes en place qui ont été évalués.

Enfin, cette évaluation du rendement touche à un nombre limité d'institutions fédérales, c'est-à-dire une trentaine sur un total d'environ 200.

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Les résultats sont présentés de façon à permettre une comparaison rapide entre les institutions ayant des caractéristiques semblables. Ainsi, les institutions appartenant au portefeuille « économie, transport et sécurité » apparaissent aux pages 67, 68 et 69, alors que les institutions du portefeuille « social, culturel et autres institutions » sont présentées aux pages 70 et 71.

Les résultats de l'évaluation de l'année dernière sont de nouveau présentés pour permettre au lecteur de suivre l'évolution du rendement respectif des institutions. Ajoutons que les résultats présentés ici sont sommaires. De plus amples renseignements sur les différentes institutions sont consignés dans les fiches d'information présentées sur le site Web du Commissariat[31].

Les frimousses suivantes indiquent les résultats obtenus :

☺☺ Exemplaire
☺ Bon
😐 Moyen
☹ Faible
☹☹ Très faible

Les critères d'évaluation et leur valeur relative sont indiqués dans la colonne de gauche. La note globale représente la compilation des résultats obtenus pour l'ensemble des éléments évalués. Pour faciliter la lecture, les variations dans le rendement sont signalées en couleurs.

[31] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/list_institutions_liste_f.htm.

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ

■ recul
■ amélioration

	Services frontaliers		Pêches et Océans		Travaux publics		Postes Canada		Forces canadiennes		GRC		Revenu	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION														
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	😐	☹	😐	😐	☹	😐	😐	😐😐	😐😐	☹	☹	😐😐	😐😐
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😐	😐	😐	😐	😐	☹	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐
c) Les plaintes (5 %)	☹	☹	☹	😐	☹	☹☹	😐	☹	☹☹	☹☹	☹	☹	😐😐	😐😐
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV														
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	☹	☹	😐	😐	😐	😐
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	😐	😐	☹	☹	☹	☹☹	😐	☹	☹☹	☹	☹☹	☹	😐	😐
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	😐	😐	☹	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	☹	😐	😐	😐
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐	😐	☹	😐	😐😐	😐😐
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V														
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	☹	☹	😐	😐	😐	😐
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	☹	😐😐	😐😐
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI														
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	😐😐	😐😐	☹	☹	☹	☹	😐	😐	s/o*	s/o*	😐😐	😐😐	😐	😐
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII														
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	☹	😐	☹	☹	😐😐	😐😐
NOTE GLOBALE :	😐	😐	😐	☹	😐	☹	😐	😐	☹	😐	☹	☹	😐	😐

* Compte tenu de la mobilité des effectifs dans les Forces canadiennes, la représentation des deux groupes linguistiques ne correspondra pas aux statistiques démographiques provinciales.

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ

recul
amélioration

	Services frontaliers		Pêches et Océans		Travaux publics		Postes Canada		Forces canadiennes		GRC		Revenu	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION														
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)														
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)														
c) Les plaintes (5 %)														
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV														
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)														
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)														
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)														
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)														
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V														
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)														
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)														
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI														
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)														
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)									s/o	s/o				
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII														
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)														
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)														
NOTE GLOBALE :														

Compte tenu de la mobilité des effectifs dans les Forces canadiennes, la représentation des deux groupes linguistiques ne correspond pas aux statistiques démographiques présentées.

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ *(SUITE)*

■ recul
▩ amélioration

	Environnement		Industrie		Transports		Passeport		Hypothèques et logement		Sûreté du transport aérien		Banque de développement	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION														
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	🙂	😐😐	😐😐	😐	🙂🙂	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😐	🙂	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	■	😐	🙂	😐	😐
c) Les plaintes (5 %)	😐	😐	☹	🙂	😐	😐	😐	🙂	😐😐	😐😐	😐	■	😐😐	😐😐
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV														
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	■	😐😐	■
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☹☹	☹☹	☹	☹	☹	😐	😐	😐	☹	■	☹	☹	☹☹	☹
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	🙂	🙂	😐	😐	☹	🙂	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	■	😐😐	😐😐
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	😐	😐	😐	😐	🙂🙂	😐	😐	😐	😐	😐	🙂	😐	🙂
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V														
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	🙂	🙂	😐	😐	😐	🙂	☹	☹	😐😐	😐😐	☹	😐	😐	😐
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	☹	😐	😐	😐	😐	🙂	😐	😐	😐😐	😐😐	😐	😐	😐	😐
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI														
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	😐😐	😐😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐😐	■	😐	😐
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	😐😐	😐😐	😐	😐	😐	🙂	😐	😐	😐	😐	s/o*	s/o*	😐😐	😐😐
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII														
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😐	😐	😐	😐	☹	😐	😐	😐	😐	🙂🙂	😐	😐	😐😐	😐😐
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😐	😐	😐	😐	☹	😐	☹	😐	😐	😐	☹	🙂	😐	🙂
NOTE GLOBALE :	☹	😐	😐	😐	☹	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	🙂

* Aucun effectif au Québec (RCN exclue).

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ *(SUITE)*

■ recul
▪ amélioration
☒ non évaluée en 2004-2005

	Agence d'inspection des aliments		NAV CANADA		Commission du tourisme		VIA Rail		Aéroport Macdonald-Cartier		Agriculture et agroalimentaire	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	😊😊	😐	😊	☹	☹	☹	😐	☹	😊	☒	😊
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😊	😊	😐	😐	😐	⊗	😐	😊	😐	😐	☒	😊
c) Les plaintes (5 %)	☹	😊😊	😐	😊	☹	☹	😐	😐	☹	😊	☒	😊
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😊	😊😊	⊗	☹	😐	😊😊	⊗	😊😊	😐	☒	😊
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☹☹	☹☹	😊😊	⊗	😊😊	😊😊	☹	☹	😊	😊	☒	☹☹
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	😐	😊	😐	😐	☹	☹	😐	😐	😐	😊😊	☒	☹☹
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	😊	😐	😊	😐	😐	😐	😐	😐	😊	☒	😊
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	😐	😊	☹	☹	😐	😐	☹	😐	😐	😊	☒	😊
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	😐	😊	☹	☹	☹	☹	😐	😐	😐	😊	☒	😊
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊	😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	☒	😊😊
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	☹	☹	😊	😊😊	s/o*	s/o*	😊😊	😊😊	s/o*	s/o*	☒	😊
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😐	😊	☹	☹	☹	😐	😐	😐	s/o**	s/o**	☒	😊
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😐	😐	☹☹	⊗	☹	😐	😐	😐	s/o**	s/o**	☒	😊
NOTE GLOBALE :	☹	😐	☹	😐	☹	☹	😐	😐	😐	😊	☒	😐

* Aucun effectif au Québec (RCN exclue).
** L'administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa n'est pas assujettie à la partie VII de la *Loi*.

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ *(SUITE)*

■ recul
□ amélioration

	Environnement		Industrie		Transports		Passeport		Hypothèques et logement		Sûreté du transport aérien		Banque de développement	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION														
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	☺	☺	☺☺☺		☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	■	☺	☺	☺	☺
c) Les plaintes (5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	■	☺☺	☺☺
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV														
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	■	☺☺	■
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	■	☺	☺	☺☺	☹
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	■	☺☺	☺☺
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	■	☺	☺
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V														
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI														
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	☺☺	☺☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺☺	■	☺	☺
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	s/o	s/o	☺☺	☺☺
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII														
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺	☺	☺
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺
NOTE GLOBALE :	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺

Accroissement de l'effectif au Québec (RCN exclue)

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ *(SUITE)*

■ recul
amélioration
☒ non évaluée en 2004-2005

	Agence d'inspection des aliments		NAV CANADA		Commission du tourisme		VIA Rail		Aéroport Macdonald-Cartier		Agriculture et agroalimentaire	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	☒	🙂
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	☒	🙂
c) Les plaintes (5 %)	🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	☒	🙂
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	🙂	🙂	🙂🙂	😐	🙂	🙂	🙂🙂	😐	🙂🙂	😐	☒	🙂
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	😐	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	☒	🙂🙂
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂🙂	☒	🙂🙂
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	☒	🙂
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	☒	🙂
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	☒	🙂
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	☒	🙂🙂
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	🙂	🙂	🙂	🙂🙂	s/o	s/o	🙂🙂	🙂🙂	s/o	s/o	☒	🙂
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	s/o	s/o	☒	🙂
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	🙂	🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	s/o	s/o	☒	🙂
NOTE GLOBALE :	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	☒	🙂

Aucun effectif au Québec (RCN exclue).
L'administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa n'est pas assujettie à la partie VII de la Loi.

PORTEFEUILLE : SOCIAL-CULTUREL- AUTRES INSTITUTIONS

■ recul
▩ amélioration
☒ non évaluée en 2004-2005

	Santé Canada		Ressources humaines		Développement social		CBC/Radio-Canada		Citoyenneté et Immigration		Statistique	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐	😐
c) Les plaintes (5 %)	😐	😐	☹☹	😐	☒	😐😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😐	😐	😊	☒	😐	😐😐	☹	😐	😐	😐	😐
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☹	☹	☹	😐	☒	😐	😐	☹	☹	☹	😐	😊
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😐😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😊
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	😐	😊	😐	😐	☒	😐	😐	😊	😐	😐	😐	😐
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😊😊
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	☒	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐	😐
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	😐	😐	☹	☹	☒	☹	😐	😐	😐😐	😐😐	☹☹	😐
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	☒	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😐😐	😐😐	😐	😊😊	☒	😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
NOTE GLOBALE :	😐	😊	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😊😊

PORTEFEUILLE : SOCIAL-CULTUREL-AUTRES INSTITUTIONS *(SUITE)*

■ recul
▪ amélioration
☒ non évaluée en 2004-2005

	Parcs		Centre national des Arts		Commission de la capitale nationale		Office national du film		Musée canadien des civilisations		Moyenne globale	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	☺	☺	☹	☹	☺	☺	☺	☺	☒	☺		
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺	70 %	73 %
c) Les plaintes (5 %)	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	☺☺	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☹	☹	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺☺		
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺	☒	☺	62 %	61 %
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺		
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺	65 %	69 %
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺		
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	☹☹	☹☹	s/o*	s/o*	s/o*	s/o*	☺☺	☺☺	☒	s/o*	83 %	83 %
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺	☒	☺		
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	☺	☺☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☒	☺	74 %	78 %
NOTE GLOBALE :	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺	69 %	71 %

* Aucun effectif au Québec (RCN exclue).

PORTEFEUILLE : SOCIAL-CULTUREL-AUTRES INSTITUTIONS

■ recul
□ amélioration
☒ non évaluée en 2004-2005

	Santé Canada		Ressources humaines		Développement social		CBC/Radio-Canada		Citoyenneté et Immigration		Statistique	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	■	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😐	😐😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐	😐
c) Les plaintes (5 %)	😐	😐	😐😐	😐	☒	😐😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😐	😐	🙂	☒	😐	😐😐	■	😐	😐	😐	😐
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	■	😐	😐	😐	🙂
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐😐	😐😐
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	😐😐	😐	😐	☒	😐😐	😐	■	😐	😐	😐😐	■
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12.5 %)	😐	🙂	😐	■	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12.5 %)	😐	😐😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	🙂🙂
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	☒	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐	😐
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐😐	😐😐	😐😐	🙂
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12.5 %)	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	☒	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12.5 %)	😐😐	😐😐	😐	😐😐	☒	😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐	😐😐
NOTE GLOBALE :	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	■	😐	😐	😐	😐😐

PORTEFEUILLE : SOCIAL-CULTUREL- AUTRES INSTITUTIONS *(SUITE)*

■ recul
□ amélioration
☒ non évaluée en 2004-2005

	Parcs		Centre national des Arts		Commission de la capitale nationale		Office national du film		Musée canadien des civilisations		Moyenne globale	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺		
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☹☹	☹☹	☒	☺	70 %	73 %
c) Les plaintes (5 %)	☺	☺	☹☹	☹☹	☺	☺	☹☹	☹☹	☒	☺		
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	☹☹	■	☹☹	☹☹	☹☹	■	☹☹	☹☹	☒	☺		
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☺	☺	☹☹	■	☺	☺	☺	☺	☒	☹☹		
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☹☹	☺	☺	☒	☺	62 %	61 %
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	☺	☹☹	☹☹	■	☺	☺	☺	■	☒	☺		
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☹☹	☹☹	☒	☺		
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	☺	☹☹	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺	65 %	69 %
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☺	☺	☺	☺	☒	☺		
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	☹☹	☹☹	s/o	s/o	s/o	s/o	☹☹	☹☹	☒	s/o	82 %	83 %
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	☹☹	☹☹	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺	☒	☺		
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	☺	☺☺	☺	☺	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☒	☺	74 %	78 %
NOTE GLOBALE :	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺	69 %	71 %

Aucun effectif au Québec (RCN exclue)

CONSTATS ET ANALYSE

Constats globaux

L'analyse du bulletin permet de classer le rendement global des institutions en fonction des facteurs examinés :

- **Gestion du programme** – Globalement, les institutions affichent une cote de 73 p. 100, un rendement jugé « moyen ». Un peu plus et elles se hissent à la catégorie « bon ».
- **Service au public** – Les institutions obtiennent globalement une note de 61 p. 100. Elles réussissent à peine à franchir la catégorie « moyen ». C'est un résultat décevant qui peut expliquer pourquoi l'offre et la disponibilité du service bilingue au public canadien, en personne ou au téléphone, ne s'améliorent pas. Cette question est discutée ci-contre.
- **Langue de travail** – Les institutions inscrivent une note de 69 p. 100 pour leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs de la langue de travail. C'est un rendement jugé « moyen ».
- **Participation équitable** – Les institutions récoltent un « bon » rendement (83 p. 100) pour ce qui est du facteur de la participation équitable.
- **Développement des communautés de langue officielle et promotion du statut égal du français et de l'anglais** – Globalement, les institutions affichent un rendement jugé « bon ». Elles recueillent une cote de 78 p. 100. Cette cote s'explique en partie du fait que 15 institutions parmi les 31 évaluées avaient déjà l'obligation d'élaborer un plan d'action et de faire rapport à Patrimoine canadien sur ces questions. Elles étaient donc mieux préparées par rapport aux critères d'évaluation présentés. Comme suite à l'adoption du projet de loi S-3, qui exige que les institutions fédérales prennent des mesures positives pour contribuer au développement des communautés et pour promouvoir la dualité linguistique dans la société canadienne, l'accent doit être maintenant mis sur les résultats.

Notation des facteurs de rendement

Exemplaire	90 à 100 p. 100
Bon	75 à 89 p. 100
Moyen	60 à 74 p. 100
Faible	45 à 59 p. 100
Très faible	44 p. 100 et moins

À la lumière de ces constats globaux, la commissaire juge bon d'examiner de plus près les deux facteurs qui donnent lieu à des rendements plus faibles de la part des institutions, soit le service au public et la langue de travail.

Service au public

La capacité bilingue

Il va sans dire que la capacité bilingue adéquate du personnel des institutions est une condition essentielle à une bonne prestation de services.

Cette année, la commissaire a demandé à toutes les institutions évaluées de lui fournir des données relativement à la capacité bilingue de leur effectif désigné pour offrir directement le service bilingue au public. La plupart ont acquiescé à cette demande. Quelques-unes, par contre, n'ont pas été en mesure de le faire, ce qui met en doute leur capacité de bien servir le public et de satisfaire leurs obligations linguistiques.

Au-delà de la capacité bilingue, d'autres mesures doivent être mises de l'avant pour garantir le respect de l'égalité du français et de l'anglais dans la prestation de services. Par exemple, la surveillance continue de la qualité du service bilingue devrait davantage faire partie de la culture de l'administration fédérale. Par ailleurs, il y a trop d'occasions où l'on

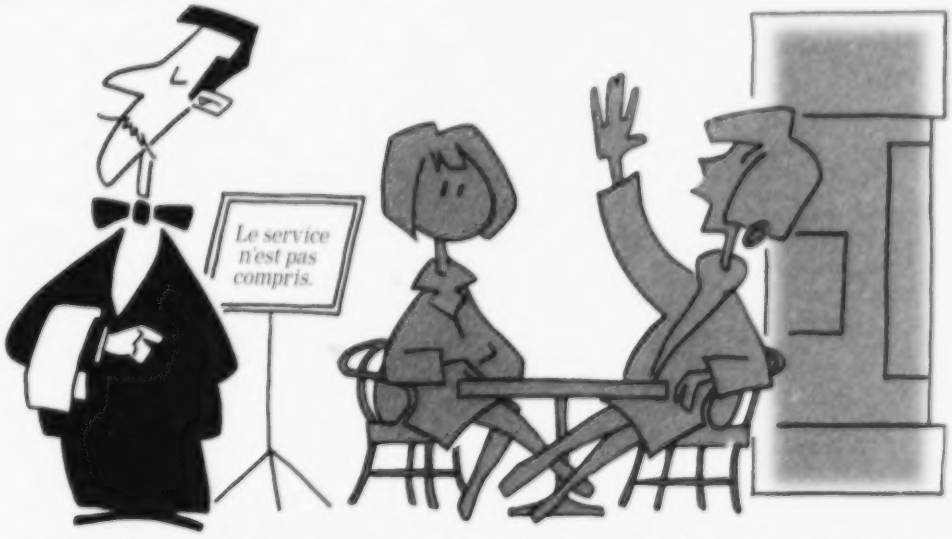
n'évalue pas les résultats du service bilingue et où l'on ne responsabilise pas suffisamment les préposés et les gestionnaires affectés à la prestation de services. On peut dire la même chose des services assurés par des tiers ou en partenariat. Enfin, à quelques exceptions près, les résultats des observations sur le service en personne n'ont pas démontré d'améliorations notables cette année[32].

L'offre active

L'offre active suppose que les prestataires de services laissent entendre au public (verbalement, visuellement et autrement) qu'il peut s'adresser à eux et se faire servir dans les deux langues officielles. Ils veillent à ce que le grand public se sente à l'aise lorsqu'il fait affaire avec les institutions fédérales dans la langue officielle de son choix.

L'analyse des données recueillies dans le cadre de cette évaluation confirme, encore une fois, que l'offre active de services bilingues ne fait pas vraiment partie de la culture de service des organisations. À preuve, l'offre active en personne par le préposé est effectuée moins d'une fois sur quatre. En ce qui concerne d'autres formes d'offre active[33], ce n'est guère mieux. Les institutions assujetties à la *Loi* doivent s'assurer que leur personnel affecté au service au public est adéquatement formé en matière d'offre active et qu'il est évalué en fonction du respect de cette obligation.

Sur le plan régional, les observations indiquent un net recul au Québec pour l'offre active visuelle. La région de la capitale nationale semble également faire marche arrière en ce qui concerne l'offre active et visuelle. Les résultats qui touchent à l'offre active en personne sont par ailleurs peu encourageants à l'Île-du-Prince-Édouard et en Alberta, par exemple.



IL FAUT PASSER DE LA CULTURE « DE SERVICE » À CELLE D'ÊTRE « AU SERVICE[34] ».

[32] Les résultats pour chaque institution se trouvent sur le site Web du Commissariat (www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/inperson_observations_enpersonne_f.htm).

[33] Il s'agit des messages téléphoniques enregistrés sur les lignes téléphoniques annoncées comme points de service bilingues dans BUROLIS, dans les annuaires téléphoniques ou dans les médias de la minorité linguistique, ainsi que de la formule d'accueil utilisée par le préposé qui répond directement à une telle ligne.

[34] *Vers une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens*, Cahier synthèse des actes du colloque, CEFRIO, Québec, mai 2005.

Service en personne

Globalement, les observations du Commissariat démontrent que le service en personne ne s'est pas vraiment amélioré depuis l'an dernier. Au plan national, on estime encore cette année que la prestation de services dans la langue de la minorité linguistique est adéquate trois fois sur quatre. Ce constat amène la commissaire à conclure à une stagnation dans la qualité des services bilingues offerts au public à l'échelle canadienne[35].

Le tableau qui suit présente les résultats des observations par province et territoire. Il présente aussi les résultats de l'an passé en guise de comparaison. Pour chacun des aspects évalués, le chiffre qui figure à gauche de la fraction représente le nombre de succès, et celui à droite le nombre total d'observations[36].

Tableau 1
Résultats par région des observations sur le service en personne

RÉGION	OFFRE ACTIVE VISUELLE		OFFRE ACTIVE PAR LE PERSONNEL		SERVICE ADÉQUAT	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
T.-N.-L.	3/5	10/12	1/5	5/12	3/5	4/12
N.-É.	9/18	15/24	5/18	4/24	10/18	12/24
Î.-P.-É.	7/8	10/17	0/8	1/17	3/8	8/17
N.-B.	25/26	32/36	7/26	8/36	24/26	30/36
Québec	40/50	30/73	10/50	7/73	40/50	44/73
RCN	22/23	28/39	16/23	15/39	23/23	30/39
Ontario	44/58	50/74	15/58	19/74	37/58	42/74
Manitoba	10/13	16/23	2/13	11/23	4/13	13/23
Saskatchewan	13/14	22/28	4/14	15/28	7/14	15/28
T.N.-O.	2/6	2/4	0/6	1/4	3/6	2/4
Alberta	16/22	10/21	3/22	2/21	17/22	10/21
C.-B.	15/21	16/25	3/21	8/25	17/21	18/25
Yukon	2/3	4/6	0/3	2/6	2/3	5/6

[35] L'échantillon utilisé pour la cueillette d'observations sur le terrain a été établi par Statistique Canada. Il visait d'abord à obtenir de l'information représentative pour évaluer le rendement de chaque institution.

[36] À noter que le Commissariat n'a fait aucune observation sur le service en personne au Nunavut.

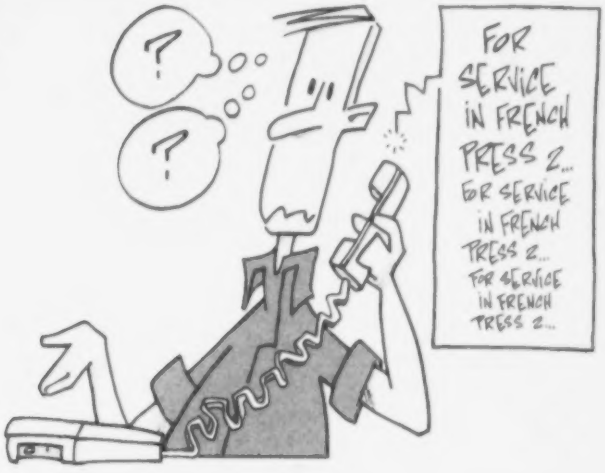
Qu'en est-il maintenant de la prestation du service au téléphone? Le tableau qui suit présente les résultats du service assuré au téléphone, par province et territoire[37].

Tableau 2
Résultats par région des observations sur le service au téléphone

RÉGION	OFFRE ACTIVE	SERVICE ADÉQUAT
T.-N.-L.	9/10	4/10
N.-É.	18/25	18/25
Î.-P.-É.	12/16	11/16
N.-B.	31/33	31/33
Québec	43/74	59/74
RCN	32/37	31/37
Ontario	59/75	56/75
Manitoba	11/20	12/20
Saskatchewan	14/28	17/28
T.N.-O.	2/4	2/4
Alberta	14/22	16/22
C.-B.	19/29	16/29
Yukon	3/6	4/6

Ces données indiquent que le Nouveau-Brunswick se distingue particulièrement en matière d'offre active et de prestation du service au téléphone dans la langue de la minorité linguistique. Terre-Neuve-et-Labrador fait aussi bonne figure pour ce qui est d'offrir activement le service dans les deux langues officielles. Encore doit-elle s'assurer d'avoir en place une infrastructure suffisante pour pouvoir fournir le service attendu dans la langue officielle de la minorité linguistique.

Il est décevant d'observer le rendement médiocre chez certains. Après tout, dans plusieurs cas, les agents du Commissariat ont constaté que le service au téléphone était assuré par un système informatisé ou un répondeur téléphonique. Il serait pourtant simple de mettre en place des messages bilingues. Ils ont même observé que certains numéros de téléphone qui, pourtant annoncés comme offrant un service bilingue, se sont avérés des lignes téléphoniques unilingues offrant des services seulement dans la langue de la majorité linguistique.



Pour la commissaire, c'est un cas de tolérance zéro. La promotion de l'égalité du français et de l'anglais suppose nécessairement une annonce correcte des adresses des bureaux et des numéros de téléphone où un service de qualité égale dans la langue officielle de choix est offert.

Langue de travail

Les études antérieures[38] de la commissaire démontrent clairement qu'il n'est pas suffisant de s'en tenir à des mesures techniques, comme offrir des documents de travail dans les deux langues ou donner de la formation linguistique aux cadres et aux superviseurs qui ne satisfont pas aux exigences linguistiques de leur poste. Il faut exercer du leadership fort pour créer une culture de respect et d'acceptation des valeurs

[37] Le résultat indiqué sous « offre active » ne fait aucune distinction sur la nature du premier contact : système automatisé d'appels, répondeur téléphonique ou préposé. La colonne « service adéquat » reflète les occasions où le service a été fourni dans la langue de la minorité linguistique avec un niveau de qualité comparable au service fourni dans la langue de la majorité.

[38] Commissariat aux langues officielles, *D'une vision à la réalité : Favoriser une cohabitation respectueuse des deux langues officielles au travail* (avril 2005) et Commissariat aux langues officielles, *De la parole aux gestes : La langue de travail au sein de la fonction publique fédérale* (mars 2004).

linguistiques qui sont au cœur de la *Loi sur les langues officielles*. L'étude sur la langue de travail dans la RCN a révélé que l'anglais prédominait souvent, tant dans les communications verbales qu'écrites, en raison notamment de la capacité insuffisante en français d'un nombre important de superviseurs et d'une culture organisationnelle qui fait que l'habitude de travailler en anglais est bien ancrée. Dans les régions bilingues du Québec, le français prédomine comme langue de travail dans les ministères, sauf au sein des sociétés d'État où l'on trouve une plus grande proportion de personnel anglophone que dans les ministères, et l'usage des deux langues est plus équilibré.

Par ailleurs, il est encourageant de constater une amélioration de la capacité bilingue des cadres supérieurs de presque tous les ministères soumis à l'évaluation. À Passeport Canada, par contre, seulement 60 p. 100 des cadres occupant des postes bilingues satisfont aux exigences linguistiques de leurs postes. C'est un retard considérable.

Il faut se réjouir de l'amélioration de la capacité bilingue des surveillants en régions bilingues : plus de la moitié des institutions ont enregistré des progrès à ce chapitre. La situation est demeurée stable pour certaines institutions, tandis que trois ont connu une légère baisse. Quant à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, elle a pris du recul dans ce domaine.

Autre fait prometteur : certaines institutions font un suivi plus serré de la compétence linguistique des surveillants occupant des postes bilingues.

Cela dit, il faut poursuivre les efforts pour encourager l'utilisation réelle des deux langues et promouvoir l'égalité du français et de l'anglais en milieu de travail. On ne saurait trop insister sur le rôle central des hautes directions pour veiller au respect du droit du personnel de travailler dans la langue officielle de son choix. Cela suppose qu'ils doivent mettre en place des mécanismes pour évaluer l'application de la politique sur la langue de travail, comme ils le feraient pour tout autre programme, et qu'ils doivent tenir les fonctionnaires imputables.

ANALYSE COMPARATIVE DU RENDEMENT DES INSTITUTIONS

Dans l'ensemble, les données recueillies (voir tableaux aux pages 67 à 71) pour cette évaluation permettent de conclure à un léger mouvement dans la bonne direction. Neuf institutions ont vu leur note globale se hisser à une catégorie supérieure, alors que trois ont vu la leur régresser.

Il faut souligner le rendement « exemplaire » de **Statistique Canada**. Le leadership attentif du statisticien en chef, M. Ivan Fellegi, y est sûrement pour quelque chose. Rappelons que M. Fellegi a été le premier récipiendaire du Prix Léon du Leadership instauré par la commissaire aux langues officielles au début de son mandat.

Suivent ensuite 13 institutions dont le rendement global est jugé « bon ». Parmi ces institutions, notons **Santé Canada**, la **Banque de développement du Canada** et l'**Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa** qui se joignent à cette catégorie cette année. La **CBC/Radio-Canada**, qui figurait dans cette catégorie l'an passé, a quant à elle vu son rendement global passer à un niveau inférieur. Pour ce qui est de **Pêches et Océans Canada** et de **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada**, ils se joignent cette année à la catégorie des institutions qui affichent un rendement jugé « faible ».

Gestion du programme

En ce qui concerne la gestion du programme, un mot pour souligner les progrès de l'**Agence canadienne d'inspection des aliments**, **Santé Canada** et l'**Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa**. Par contre, **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** a perdu du terrain. Il faut mentionner que la commissaire a mené une vérification de la gestion du programme à Travaux publics et Services gouvernementaux au cours de l'année. Cette vérification a démontré que le ministère doit faire preuve d'un engagement plus ferme pour assurer son rendement sur ce plan.

- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Santé Canada
- Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa

Service au public

En matière de service au public, **Transports Canada**, **Statistique Canada** et **Ressources humaines et Développement des compétences Canada** ont enregistré des progrès. Cependant, **Postes Canada** et la **CBC/Radio-Canada** ont pris du recul à ce chapitre. Par ailleurs, **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** et la **Société canadienne d'hypothèques et de logement** récoltent de faibles cotes.

- Transports Canada
- Statistique Canada
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Langue de travail

Les institutions suivantes ont entrepris des initiatives supplémentaires en vue de créer un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues : **Parcs Canada**, **Statistique Canada**, **Santé Canada**, l'**Agence canadienne d'inspection des aliments**, l'**Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa** et **Transports Canada**. Toutefois, c'est moins encourageant du côté de **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** et de la **Gendarmerie royale du Canada**.

- Parcs Canada
- Statistique Canada
- Santé Canada
- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa
- Transports Canada

À cet égard, soulignons le cas de la **Défense nationale**. Voilà plusieurs décennies que les commissaires successifs notent dans leurs enquêtes et rapports annuels le piètre rendement de cette institution au chapitre de la langue de travail. Cette année, la commissaire a une fois de plus constaté des résultats médiocres en ce qui concerne l'utilisation des deux langues officielles au Quartier général du Ministère à Ottawa[39]. Cette institution doit absolument se retrousser les manches et aller au-delà des plans qu'elle s'est donnés et viser la pleine mise en œuvre de la *Loi*.

Développement des communautés de langue officielle et promotion de l'égalité du français et de l'anglais

La *Loi sur les langues officielles* et le Cadre d'imputabilité pour les langues officielles imposent des obligations visant le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et la promotion de l'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne. Les institutions assujetties à la *Loi* doivent entre autres s'assurer que leur planification stratégique et l'élaboration de leurs politiques et leurs programmes tiennent compte de cet engagement du gouvernement. Les institutions qui se sont jointes à la catégorie « exemplaire » à cet égard sont : la **Commission de la capitale nationale**, **Parcs Canada** et **Ressources humaines et Développement des compétences Canada**.

- Commission de la capitale nationale
- Parcs Canada
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada

[39] Voir les détails à l'adresse www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/dnd_mdn/dnd_mdn_f.htm.

En conclusion, voici les institutions qui, globalement, se sont le plus améliorées par rapport à l'an dernier : **Transports Canada**, l'**Agence canadienne d'inspection des aliments** et l'**Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa**. La commissaire tient à féliciter ces institutions et à les encourager de poursuivre leurs efforts.

- Transports Canada
- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa

PALMARÈS DES BELLES RÉUSSITES POUR 2005-2006

PRIX LÉON DU LEADERSHIP POUR 2005-2006
Comme le veut la pratique établie depuis quelques années, la commissaire a sollicité des candidatures en vue de reconnaître le dirigeant d'une institution au sein de la fonction publique fédérale qui s'est démarqué par son leadership en matière de langues officielles. Après examen des candidatures, la commissaire est heureuse d'attribuer le Prix Léon du Leadership pour l'année 2005-2006 à **M. Alan Latourelle, directeur général de l'Agence Parcs Canada**.

Depuis l'arrivée en fonction de M. Latourelle en 2002, l'Agence a déployé de nombreux efforts pour bien intégrer les langues officielles dans son mode de fonctionnement et pour promouvoir la dualité linguistique du Canada.

Malgré son statut d'employeur distinct, Parcs Canada a conservé toutes les politiques du Conseil du Trésor, lesquelles sont bien intégrées dans la culture de l'organisation. Sous la direction de M. Latourelle, l'Agence a même adopté deux directives qui vont au-delà des exigences de la fonction publique. Ainsi, Parcs Canada a pour politique de désigner tous ses postes PCX (ou EX équivalents) comme étant des postes bilingues dans toutes les régions du pays. De plus, l'Agence utilise la dotation impérative pour tous ses postes PCX en régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail.

Les réunions du Conseil exécutif se déroulent dans les deux langues officielles, les participants ayant tous les compétences linguistiques suffisantes pour permettre ce type d'échanges. Même les réunions mensuelles des cadres supérieurs de l'Agence, qui regroupent 75 personnes et qui sont présidées par M. Latourelle, se tiennent toujours dans les deux langues officielles. Ce style de présidence de réunion favorise la création d'un climat propice à l'utilisation des deux langues officielles au sein de l'agence.

Parcs Canada mène systématiquement des sondages pour connaître le degré de satisfaction des visiteurs et pour évaluer la disponibilité et la qualité des services dans les deux langues officielles.

De plus, à l'occasion de la Table ronde du ministre, une consultation publique bisannuelle regroupant des intervenants et partenaires nationaux, l'agence prend des mesures pour assurer une participation importante d'organisations représentant les deux communautés linguistiques du pays.

Sous le leadership de M. Latourelle, l'Agence a entrepris de nombreuses initiatives pour promouvoir la dualité linguistique du Canada. Parmi celles-ci, soulignons « Parcs Canada dans vos écoles », un programme qui cherche à doter les enseignants de partout au pays d'outils pédagogiques pour faciliter l'enseignement

sur les aires patrimoniales gérées par l'Agence. Parcs Canada a aussi saisi l'occasion que lui a fournie, en 2004, le 400e anniversaire de l'arrivée de colons français au Canada. Pour souligner l'événement, Parcs Canada a créé un plan de leçon pour les jeunes du secondaire afin d'encourager chez eux une meilleure connaissance des personnes, des événements et des lieux d'importance historique nationale liés à la présence française au Canada.

La commissaire félicite M. Latourelle pour le leadership dont il a fait preuve en instaurant une culture de respect de la dualité linguistique au sein de son organisation et en cherchant à promouvoir cette valeur dans l'ensemble de la société canadienne.

LES BELLES RÉUSSITES DE 2005-2006

1) Les conseils fédéraux

Les conseils fédéraux sont formés de hauts fonctionnaires des ministères et des organismes fédéraux en région. Cette année, la commissaire tient à souligner leur travail et leur intérêt accru pour le dossier des langues officielles. Depuis environ six ans, les conseils fédéraux jouent un rôle plus prépondérant de leadership dans la prestation intégrée et améliorée de services. La commissaire tient aussi à mettre en valeur le rôle important des conseils dans la gouvernance horizontale des langues officielles[40].

Conseil fédéral du Pacifique

Le Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Pacifique a produit dans les deux langues officielles un DVD intitulé *Séance d'orientation aux langues officielles pour les employés de la Colombie-Britannique*. Cet outil à l'intention du personnel, tant nouveau qu'existant, comprend un historique de la communauté francophone de la Colombie-Britannique. Il aborde les rôles des organismes centraux en ce qui a trait aux langues officielles et illustre une offre active de services en français et en anglais. Quatre cents copies du DVD ont été distribuées dans les ministères et les organismes de la Colombie-Britannique.

L'année dernière, le Comité a aussi produit un tapis à souris, comportant quelques expressions de base en français et en anglais, accompagné d'un guide de prononciation des principales expressions utilisées dans une offre active de services. Trois autres conseils fédéraux ont adopté le même concept. À la suite du succès du tapis à souris, on a créé une carte d'identité qui emprunte plusieurs de ces mêmes expressions. Vingt mille de ces cartes ont été distribuées en Colombie-Britannique pour le personnel du gouvernement fédéral.

Le Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Pacifique parraine également des cours de maintien des acquis en direct sur Internet. Au total, 4 cours ont permis à 25 participants d'actualiser leurs connaissances du français. Les cours s'adressent aux étudiants et aux étudiantes qui ont des périodes de travail, qui voyagent fréquemment pour affaires ou qui vivent dans des endroits où les cours ne sont pas offerts. Le projet pilote, qui est ouvert aux fonctionnaires de l'Ouest canadien, a été rendu possible grâce au Fonds régional pour les partenariats de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick

Le Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick a organisé la première Semaine des langues officielles dans cette province. Sous le thème « Les langues officielles, notre trésor », la semaine a porté sur les obligations et les droits des fonctionnaires en matière de langue de service et de langue de travail. Cette activité a fourni à plus de 500 fonctionnaires fédéraux des quatre coins du Nouveau-Brunswick l'occasion de mieux comprendre la *Loi sur les langues officielles* et de découvrir les outils à leur disposition.

Conseil fédéral de l'Alberta

En novembre 2005, le Conseil fédéral de l'Alberta a organisé un déjeuner pour constituer un réseau d'agents de programmes des différents ministères qui appuient la communauté francophone. Les buts : le partage d'information, une meilleure connaissance des programmes de chacun, et un meilleur contact personnel en vue d'aider les ministères offrant des programmes de financement à se conformer à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

[40] Le chapitre 2 du présent rapport se consacre entièrement à la question de la gouvernance horizontale.

Conseil fédéral du Québec

Le Conseil fédéral du Québec a créé un programme de reconnaissance pour souligner les contributions les plus exemplaires des fonctionnaires de la fonction publique fédérale au Québec à l'égard des langues officielles. En 2005, le Conseil fédéral a décerné son premier prix à M^me^ Elisabeth Châtillon, alors sous-commissaire de l'Agence du revenu pour la région de Québec, pour son initiative appelée « Système de gestion de la qualité en matière de langues officielles ». Ce projet novateur favorise l'utilisation des deux langues en milieu de travail. C'est aussi un outil de sensibilisation à l'importance des valeurs de la dualité linguistique et au respect de l'autre. D'autres institutions, dont Citoyenneté et Immigration Canada et Transports Canada, s'inspirent maintenant du modèle et l'adaptent à leur propre réalité.

Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse

Le Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse, en collaboration avec divers ministères et organismes, offre à Halifax-Dartmouth et à Sydney des séances interministérielles de maintien de l'acquis et d'introduction au français parlé. Les séances de maintien de l'acquis sont destinées aux personnes qui ont un niveau « B » ou « C » valide en interaction orale. Les séances d'introduction au français s'adressent aux personnes qui ont une connaissance de base du français parlé. Cent cinquante et une personnes des gouvernements fédéral et provincial se sont inscrites aux séances d'automne-hiver 2005-2006.

Conseil fédéral de l'Ontario

Le Conseil fédéral de l'Ontario a tenu son premier Forum sur les langues officielles les 23 et 24 janvier 2006 à Niagara-on-the-Lake. Près de 80 participantes et participants, des différents organismes et ministères de partout en Ontario, ont pris part aux nombreuses activités dont des conférences, une discussion avec les chefs de file de différents secteurs d'activité et une session sur les pratiques exemplaires. Le Forum mènera à l'élaboration de recommandations visant la mise en valeur des langues officielles en Ontario.

Conseil fédéral du Manitoba

La Société franco-manitobaine, le Secrétariat provincial des services en langue française et le Conseil fédéral du Manitoba ont créé conjointement le Prix Ronald-Duhamel. Le Prix sera décerné annuellement à une ou un fonctionnaire ou à une équipe de fonctionnaires, d'un organisme fédéral ou provincial, qui s'est distingué en ce qui a trait à l'épanouissement de la communauté francophone du Manitoba. Les partenaires ont décerné le prix pour la première fois lors des Rendez-vous de la Francophonie en mars 2006 à MM. Edmond LaBossière (représentant du gouvernement provincial) et Mike Styre (représentant du gouvernement fédéral) pour leur contribution à la mise en place des Centres de services bilingues.

Conseil fédéral de Terre-Neuve-et-Labrador

Une initiative du Comité des langues officielles du Conseil fédéral de Terre-Neuve-et-Labrador, en collaboration avec Service Canada et plusieurs autres ministères fédéraux, s'est soldé par l'établissement d'un service itinérant de Service Canada pour des francophones de la péninsule de Port-au-Port. Ainsi, quelques jours par semaine, les citoyens de L'Anse-à-Canards, La Grand'Terre et Cap St. George bénéficient de services du gouvernement fédéral dans leur langue à partir de leur propre communauté. Il est intéressant de noter que ce service est le résultat d'une consultation communautaire menée en 2003.

2) Les institutions fédérales

La commissaire tient à féliciter certaines institutions fédérales qui ont fait preuve de leadership dans différents aspects de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Voici les belles réussites de l'année 2005-2006.

Agence du revenu du Canada

Un bureau des services fiscaux de la région du Québec a trouvé un moyen d'aider ses vérificateurs à travailler en anglais pour maintenir leurs acquis linguistiques. Grâce à une entente avec le bureau de Toronto-Centre, le bureau de l'Est du Québec fait la vérification annuelle de dossiers importants de la région de Toronto. Des vérificateurs ont ainsi l'occasion d'améliorer leur communication orale en langue seconde à l'égard de la fiscalité, de la vérification et de la comptabilité.

Par ailleurs, le Bureau des services fiscaux de Toronto-Est a établi un Club français de Toastmasters dans le but d'aider les personnes occupant un poste bilingue à maintenir leurs capacités linguistiques. Le club favorise la participation du personnel bilingue d'autres bureaux du gouvernement situés à Scarborough et comptait 17 membres à l'hiver 2006.

Le bureau régional du Pacifique a pour sa part participé à la conception d'un nouveau dépliant promotionnel de l'Association franco-yukonnaise. Son rôle a consisté à traduire les textes du français vers l'anglais. Le dépliant bilingue appuie ainsi l'Association dans ses efforts de mieux faire connaître la présence et les réalisations de la communauté francophone au territoire.

De plus, à l'occasion du 60e anniversaire de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, l'Agence a fait traduire un cahier souvenir pour appuyer cette association dans la promotion du projet.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments
L'équipe des langues officielles du centre opérationnel de l'Atlantique a lancé un programme de formation linguistique et de perfectionnement qui est lié à la planification de la relève au sein de l'organisme. Il a ainsi été en mesure de créer un bassin de candidats parfaitement bilingues qui seront prêts à postuler à des emplois bilingues à l'avenir. Cette initiative a été rendue possible grâce à l'appui du Fonds de développement pour les langues officielles de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

Par ailleurs, l'Agence a investi des ressources dans le perfectionnement des compétences de son personnel en matière de langues officielles. Elle a notamment élaboré et mis en œuvre un programme de formation linguistique pour appuyer les employés qui souhaitent perfectionner leurs compétences dans leur deuxième langue officielle. Plusieurs employés ont tiré profit de ce programme et l'Agence a observé une croissance importante de la demande.

Ressources naturelles Canada
Le Secteur des minéraux et des métaux de Ressources naturelles Canada offre un programme interne de formation linguistique. Ce programme encourage l'usage quotidien et continu de la langue seconde, en plus d'augmenter la capacité linguistique des effectifs. Il comprend également un éventail d'autres services : l'encadrement aux employés qui font des discours ou des présentations dans leur langue seconde, des ateliers sur une variété de sujets et des cours privés. Le Secteur organise également des activités culturelles au cours de l'année, en particulier dans le cadre des Rendez-vous de la Francophonie. Tout employé peut s'inscrire peu importe sa classification, son profil linguistique ou les exigences linguistiques de son poste. Cette année, le programme offre quatre séances de dix semaines à près de 200 employés.

Patrimoine canadien
Patrimoine canadien a élaboré un outil en ligne nommé « Vers une organisation bilingue ». Cet outil encourage et aide les organisations des secteurs bénévole, privé ou public à offrir des services bilingues. À même le site Web, Patrimoine canadien facilite l'échange de pratiques exemplaires. L'outil fait actuellement l'objet d'une promotion à l'échelle canadienne.

3) Initiatives encourageantes dans d'autres secteurs de la société canadienne

La commissaire tient aussi à féliciter des organisations et gouvernements qui se sont démarqués au cours de l'année par leurs efforts particuliers ou leurs mesures novatrices dans le dossier des langues officielles.

Une image moderne de la francophonie de la Saskatchewan
La Saskatchewan s'est dotée d'une stratégie importante de promotion qui fera connaître la francophonie tant auprès des francophones que de la majorité. Une coalition d'organismes communautaires, gouvernementaux et privés a donc été créée dans le but de promouvoir une image dynamique, inclusive et moderne de la langue et de la culture françaises en Saskatchewan. La Coalition, à laquelle participent des groupes francophones et des groupes de la majorité, vise à accroître la participation des Saskatchewanais dans toutes les facettes de la francophonie, tant au niveau de l'éducation en langue première et seconde que dans les nombreuses activités de la communauté francophone. À Saskatoon, en mars dernier, devant une foule de 1 400 jeunes élèves des écoles d'immersion et des écoles francophones de la province, la Coalition a lancé sa campagne de promotion intitulée *Francofièvre*, qui aura une durée de 5 ans.

L'immigration francophone au Manitoba : l'affaire de tous

Le premier ministre du Manitoba, Gary Doer, et son ministre des Finances, Greg Selinger, se sont joints à une mission économique franco-manitobaine en Alsace (France) qui a eu lieu l'an dernier. Au total, plus de 75 personnes provenant de tous les secteurs ont fait partie de cette délégation, financées par les gouvernements fédéral et provincial, qui visait à obtenir des retombées concrètes pour la communauté. Depuis, la communauté franco-manitobaine a pu voir une augmentation tangible de l'immigration francophone au sein du secteur des affaires de la province et une coopération accrue avec cette région de la France dans les secteurs de la petite enfance et de la santé en français. Le dossier de l'immigration en français demeure un dossier important et continue de progresser, signe du dynamisme de cette communauté.

Policiers de Sherbrooke

En raison de la fusion en 2002 de la Ville de Sherbrooke et des municipalités voisines comme Lennoxville (qui compte une importante communauté anglophone), 30 agents du service de police de Sherbrooke se sont inscrits volontairement à des cours d'apprentissage de l'anglais. Cette initiative louable permettra au service de police de Sherbrooke de mieux servir en anglais la communauté anglophone de la région.

Partenariat communautaire au Manitoba

Le Conseil fédéral du Manitoba, le Secrétariat provincial des services en langue française et la Société franco-manitobaine ont organisé en mars 2006 un forum fédéral-provincial-communautaire sur la francophonie manitobaine. Présenté dans le cadre des Rendez-vous de la francophonie, le Forum, intitulé *ConverGence : Mieux se connaître pour mieux travailler ensemble*, visait à engager les fonctionnaires à un changement de culture organisationnelle pour satisfaire aux obligations linguistiques de leurs gouvernements respectifs. Il a notamment facilité le dialogue entre fonctionnaires et représentants communautaires et a servi à explorer des nouveaux mécanismes de collaboration.

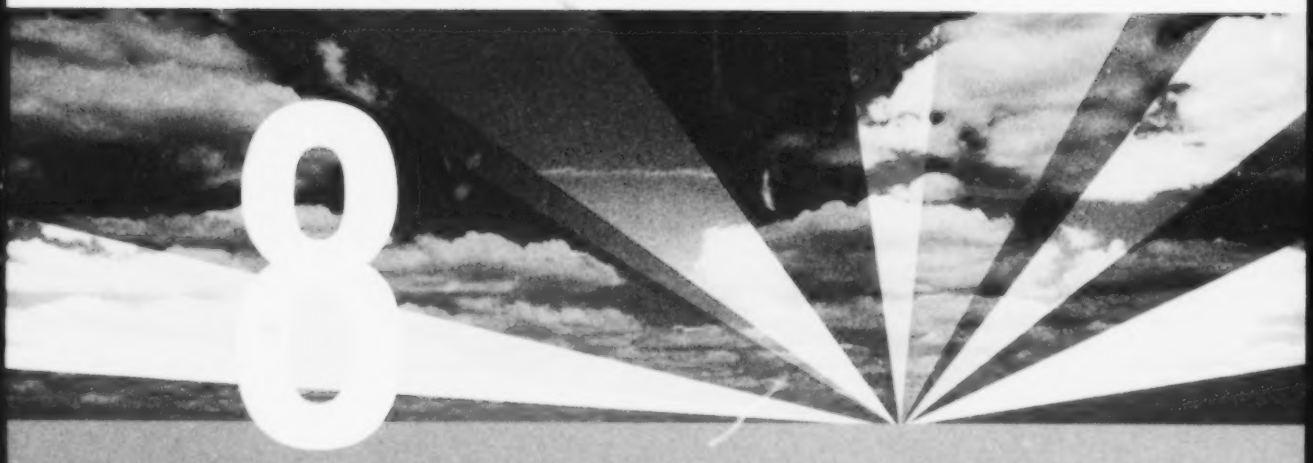
Des municipalités font des progrès en matière linguistique

En raison de l'absence du français dans l'affichage de plusieurs commerces dans des régions à majorité francophone, trois municipalités de l'est de l'Ontario, celles de Clarence-Rockland, de Casselman et de La Nation, ont adopté cette année des règlements municipaux exigeant que les nouveaux commerces qui s'installent sur leurs territoires affichent dans les deux langues officielles et accordent au français et à l'anglais une importance égale.

En août dernier, la Ville de Montréal, dans son rôle de capitale mondiale du livre 2005, a fait du journaliste anglophone Josh Freed son ambassadeur, en reconnaissance de l'apport culturel de sa population de langue anglaise. En septembre, à la suite d'une entente spéciale entre des municipalités ontariennes et québécoises, le congrès annuel de l'Association française des municipalités de l'Ontario (AFMO) s'est tenu à la fois à Kirkland Lake, en Ontario, et à Rouyn-Noranda, au Québec. Les délibérations du congrès sur le thème « Conférence sans frontière : défis communs » comprenaient, entre autres, la promotion du développement économique et culturel des communautés de langue officielle et l'examen de mesures concrètes en vue de la publication des règlements en français et en anglais.

Le Concours Laskin : Partenariat entre l'Association des juristes d'expression française du Manitoba et l'Université du Manitoba

En février 2006, avec la complicité de l'Association des juristes d'expression française du Manitoba, l'Université du Manitoba a participé pour la première fois au Tribunal école du Concours Laskin. Ce concours national de plaidoirie, axé sur le droit constitutionnel, est ouvert aux étudiants et aux étudiantes en droit du Canada. Tous les ans, presque toutes les écoles de droit (y compris les civilistes et celles de la common law) participent au Tribunal école. Dans le cadre de ce prestigieux concours, toutes les équipes doivent obligatoirement fournir des plaideurs dans les deux langues officielles. Le concours comprend aussi une participation de juges et d'avocats de grande renommée.



CHAPITRE **HUIT**
ENQUÊTES ET VÉRIFICATIONS

ENQUÊTES ET VÉRIFICATIONS

INTRODUCTION

Chaque année, la commissaire reçoit des plaintes du public concernant l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Son rôle consiste à analyser le fondement de ces plaintes et à travailler de près avec les institutions concernées en vue de régler les problèmes soulevés. Elle fait aussi des vérifications et des suivis et formule des recommandations dans le but de trouver des solutions durables.

Ce chapitre se divise en trois sections. La première présente une analyse des plaintes reçues au cours de l'année 2005-2006. La deuxième fournit une description de certaines catégories de plaintes traitées durant cette période et considérées comme étant particulièrement intéressantes. Enfin, la troisième section propose un compte rendu des vérifications et des suivis complétés au cours de l'année 2005-2006.

ANALYSE DES PLAINTES

Le type de plaintes change d'une année à l'autre. Voici l'analyse détaillée pour l'année 2005-2006.

DEMANDES D'INFORMATION

La Direction générale de l'assurance de la conformité a reçu 492 demandes d'information en 2005-2006, ce qui représente une hausse de 29 p. 100 par rapport à l'an dernier (373 en 2004-2005). Ce total de demandes d'information ne représente que celles faites auprès de la Direction générale de l'assurance de la conformité et n'inclut pas les demandes générales d'information faites auprès du Commissariat. De ce nombre, 43 p. 100 (213) provenaient de personnes d'expression anglaise et 57 p. 100 (282) provenaient de personnes d'expression française.

PLAINTES

Voici la répartition des plaintes déposées au cours de la dernière année :

- un total de 939 plaintes, ce qui représente une baisse de 19 p. 100 par rapport au nombre total de 1 151 plaintes reçues l'année précédente;
- 74 p. 100 (694) des plaintes étaient recevables, soit environ le même pourcentage que celui des années antérieures;
- comme dans les années antérieures, la plupart des plaintes (86 p. 100) provenaient des francophones;
- le nombre de plaintes déposées par des anglophones est passé de 213 en 2004-2005 à 127 (une baisse de 41 p. 100). Toutefois, cette baisse suit une augmentation de 47 p. 100 entre 2003-2004 et 2004-2005, et par conséquent, elle constitue un retour à un niveau plus habituel.

Le nombre actuel de plaintes s'inscrit dans la tendance générale des quatre dernières années.

PROCESSUS D'ENQUÊTE SUR LES PLAINTES

Une plainte est jugée recevable lorsqu'elle porte sur une obligation imposée par la *Loi sur les langues officielles*, implique une institution fédérale assujettie à la *Loi* et concerne un incident spécifique. Si une plainte est recevable, elle fait l'objet d'une enquête visant à déterminer s'il y a eu contravention à la *Loi* (la plainte est fondée) ou s'il n'y a pas eu contravention à la *Loi* (la plainte est non fondée).

À la fin de ce processus, le plaignant et l'institution sont informés de la décision prise par la commissaire et peuvent commenter au besoin. La commissaire peut formuler des recommandations et entreprendre des suivis pour s'assurer que ces recommandations ont été mises en œuvre.

S'il y a lieu, le Commissariat travaille en collaboration avec l'institution visée par la plainte pour trouver une solution rapide au problème soulevé. Cette année, 26 p. 100 des plaintes recevables ont été traitées de façon rapide.

ANALYSE DES PLAINTES

La figure 1 indique l'origine des plaintes recevables par région.

La plupart des plaintes recevables proviennent de la région de la capitale nationale (RCN) et des provinces de l'Atlantique, ce qui est comparable aux années antérieures.

LES DIX INSTITUTIONS LES PLUS VISÉES

Cette année, 357 des 694 plaintes recevables (51 p. 100) mettent en cause dix institutions. En général, ces institutions sont en contact étroit avec le public. Le tableau 1 indique la répartition détaillée de plaintes recevables portées contre ces dix institutions. Il faut mentionner que même si ces plaintes sont recevables, elles ne sont pas nécessairement fondées.

Figure 1

Nombre de plaintes recevables par région
1er avril 2005 au 31 mars 2006

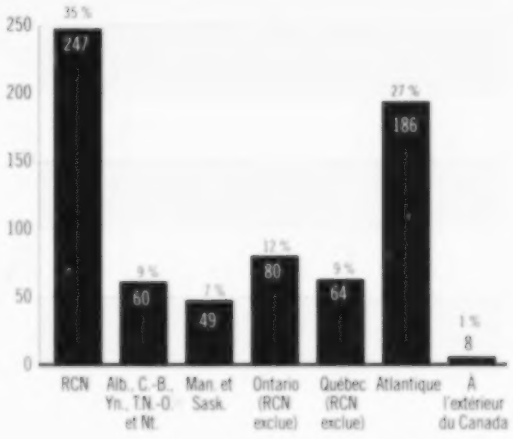


Tableau 1

Nombre de plaintes recevables à l'endroit des dix institutions les plus visées et état de ces plaintes
1er avril 2005 au 31 mars 2006

MINISTÈRE OU INSTITUTION	TOTAL DES PLAINTES RECEVABLES	FONDÉES	NON FONDÉES	SOUS ENQUÊTE	AUTRES[41]
Air Canada	69	21	9	33	6
Société canadienne des postes	58	32	5	21	0
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	41	23	1	17	0
Agence du revenu du Canada	35	15	5	15	0
Ministère de la Défense nationale	34	8	7	19	0
Aéroport international de Halifax	30	0	0	30	0
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	26	6	5	15	0
Agence des services frontaliers du Canada	25	5	1	14	5
Environnement Canada	20	6	1	13	0
Gendarmerie royale du Canada	19	0	1	18	0

[41] La catégorie « autres » comprend des plaintes retirées par le plaignant en cours d'enquête. Elle comprend également des plaintes que le Commissariat a choisi d'abandonner pour l'une de ces trois raisons : le plaignant n'a pas fourni suffisamment d'information; l'enquête a révélé que la plainte n'est pas du ressort du Commissariat; ou la plainte est en suspens, dans l'attente d'une décision d'une tierce partie.

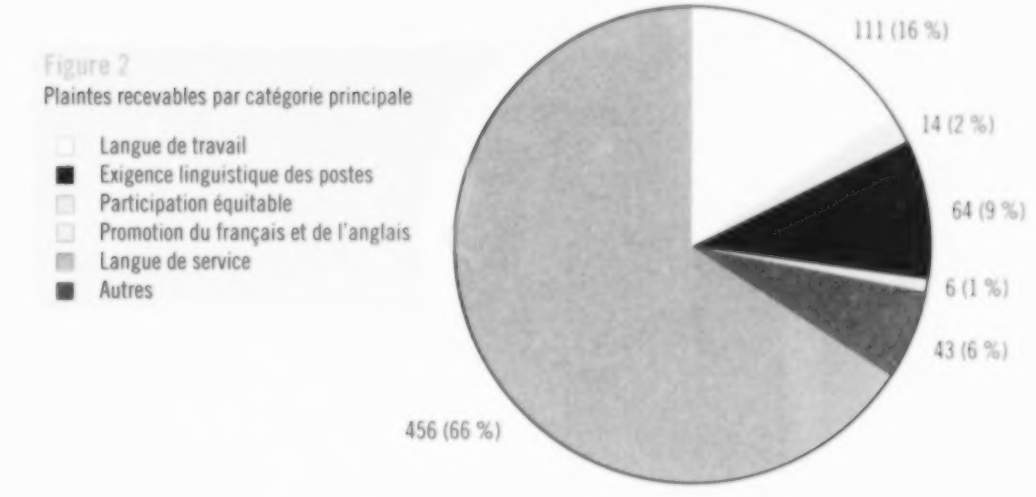
PLAINTES RECEVABLES PAR CATÉGORIE PRINCIPALE

Plaintes recevables au cours de l'année 2005-2006 :

- les 456 plaintes portant sur la langue de service représentent 66 p. 100 des plaintes recevables déposées cette année. Il s'agit d'une diminution par rapport à l'an dernier où elles se chiffraient à 587;
- 111 plaintes (16 p. 100) portent sur la langue de travail;
- 14 plaintes recevables portent sur la participation équitable;
- on observe une augmentation de 14 p. 100 des plaintes concernant les exigences linguistiques des postes (plaintes touchant l'article 91), passant à 64 cette année;
- 6 plaintes portent sur la promotion du français et de l'anglais (partie VII de la *Loi*).

Figure 2

Plaintes recevables par catégorie principale



ANALYSE DES PLAINTES

La figure 1 indique l'origine des plaintes recevables par région.

La plupart des plaintes recevables proviennent de la région de la capitale nationale (RCN) et des provinces de l'Atlantique, ce qui est comparable aux années antérieures.

LES DIX INSTITUTIONS LES PLUS VISÉES

Cette année, 357 des 694 plaintes recevables (51 p. 100) mettent en cause dix institutions. En général, ces institutions sont en contact étroit avec le public. Le tableau 1 indique la répartition détaillée de plaintes recevables portées contre ces dix institutions. Il faut mentionner que même si ces plaintes sont recevables, elles ne sont pas nécessairement fondées.

Nombre de plaintes recevables par région
1er avril 2005 au 31 mars 2006

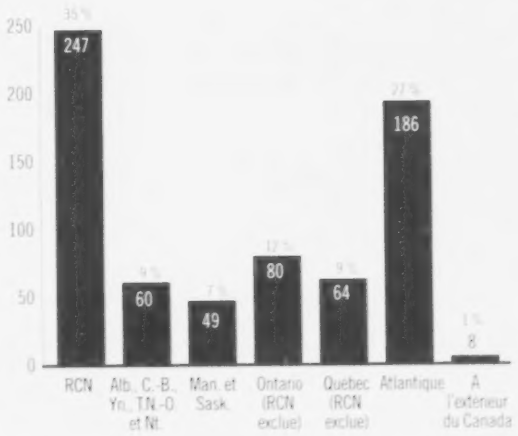


Tableau 1
Nombre de plaintes recevables à l'endroit des dix institutions les plus visées et état de ces plaintes
1er avril 2005 au 31 mars 2006

MINISTÈRE OU INSTITUTION	TOTAL DES PLAINTES RECEVABLES	FONDÉES	NON FONDÉES	SOUS ENQUÊTE	AUTRES[41]
Air Canada	69	21	9	33	6
Société canadienne des postes	58	32	5	21	0
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	41	23	1	17	0
Agence du revenu du Canada	35	15	5	15	0
Ministère de la Défense nationale	34	8	7	19	0
Aéroport international de Halifax	30	0	0	30	0
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	26	6	5	15	0
Agence des services frontaliers du Canada	25	5	1	14	5
Environnement Canada	20	6	1	13	0
Gendarmerie royale du Canada	19	0	1	18	0

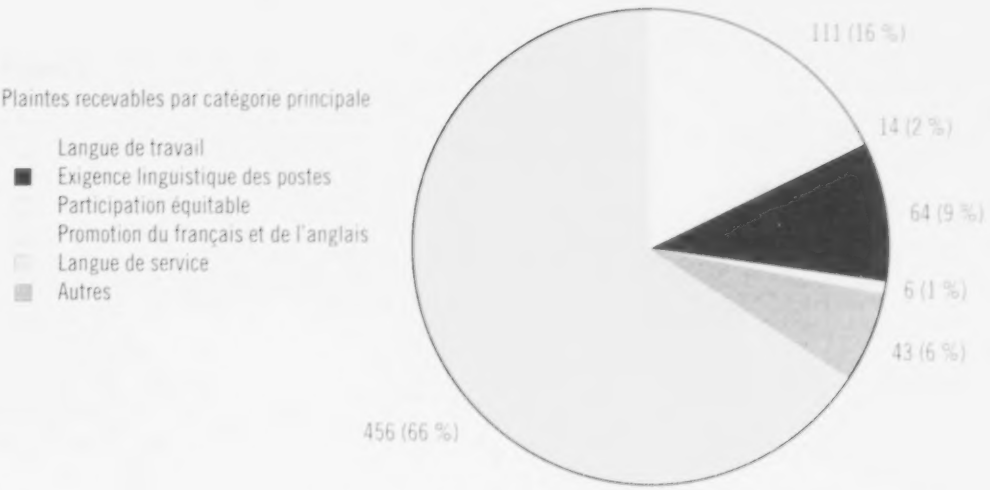
[41] La catégorie « autres » comprend des plaintes retirées par le plaignant en cours d'enquête. Elle comprend également des plaintes que le Commissariat a choisi d'abandonner pour l'une de ces trois raisons : le plaignant n'a pas fourni suffisamment d'information; l'enquête a révélé que la plainte n'est pas du ressort du Commissariat; ou la plainte est en suspens, dans l'attente d'une décision d'une tierce partie.

PLAINTES RECEVABLES PAR CATÉGORIE PRINCIPALE

Plaintes recevables au cours de l'année 2005-2006 :

- les 456 plaintes portant sur la langue de service représentent 66 p. 100 des plaintes recevables déposées cette année. Il s'agit d'une diminution par rapport à l'an dernier où elles se chiffraient à 587;
- 111 plaintes (16 p. 100) portent sur la langue de travail;
- 14 plaintes recevables portent sur la participation équitable;
- on observe une augmentation de 14 p. 100 des plaintes concernant les exigences linguistiques des postes (plaintes touchant l'article 91), passant à 64 cette année;
- 6 plaintes portent sur la promotion du français et de l'anglais (partie VII de la *Loi*).

Plaintes recevables par catégorie principale



Le tableau suivant présente le nombre de plaintes recevables par province ou territoire et par catégorie principale.

Tableau 2
Nombre de plaintes recevables par province ou territoire et par catégorie principale
1er avril 2005 au 31 mars 2006

PROVINCE OU TERRITOIRE	PLAINTES RECEVABLES	SERVICE AU PUBLIC	LANGUE DE TRAVAIL	EXIGENCES LINGUISTIQUES	PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS	PARTICIPATION ÉQUITABLE	AUTRES
Terre-Neuve-et-Labrador	3	3	0	0	0	0	0
Île-du-Prince-Édouard	42	36	0	3	0	0	3
Nouvelle-Écosse	78	37	3	6	0	0	32[42]
Nouveau-Brunswick	63	41	6	12	1	3	0
Québec	64	37	18	7	1	1	0
Région de la capitale nationale (Québec)	50	18	25	6	0	1	0
Région de la capitale nationale (Ontario)	197	105	55	27	2	6	2
Ontario	80	74	3	0	2	0	1
Manitoba	35	33	0	2	0	0	0
Saskatchewan	14	12	0	1	0	1	0
Alberta	29	23	0	0	0	2	4
Colombie-Britannique	25	24	1	0	0	0	0
Yukon	5	4	0	0	0	0	1
Territoires du Nord-Ouest	0	0	0	0	0	0	0
Nunavut	1	1	0	0	0	0	0
À l'extérieur du Canada	8	8	0	0	0	0	0
TOTAL	**694**	**456**	**111**	**64**	**6**	**14**	**43**

Nota : Environ 75 p. 100 des plaintes sont recevables. Les plaintes qui ne font pas l'objet d'une enquête sont renvoyées à une institution appropriée ou refusées parce qu'elles ne relèvent pas de la compétence de la *Loi sur les langues officielles* ou de son *Règlement*.

La catégorie « autres » comprend principalement des plaintes concernant les avis, l'administration de la justice et des mesures discriminatoires suivant le dépôt d'une plainte.

[42] Le nombre élevé de plaintes en provenance de la Nouvelle-Écosse sous la catégorie « autres » est le résultat d'avis annoncés par l'Aéroport international de Halifax dans des journaux anglophones sans l'être dans les journaux francophones.

SERVICE AU PUBLIC

Les cinq catégories principales de plaintes recevables au sujet du service au public sont les suivantes :

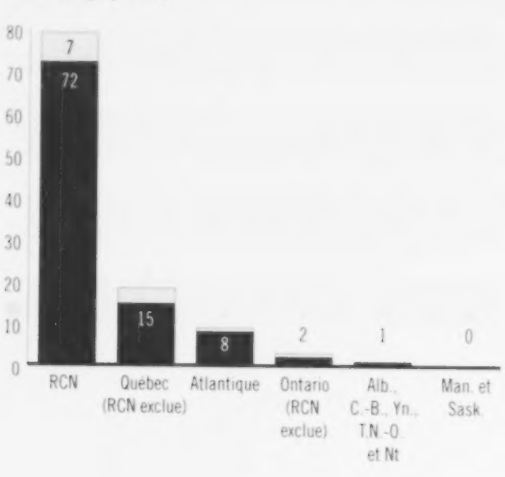
- communications écrites (22 p. 100);
- communications de personne à personne (19 p. 100) : réceptionnistes, douaniers, postiers, policiers, etc., qui n'offrent pas activement de services dans les deux langues officielles ou qui ne fournissent pas de services dans la langue choisie par le client;
- communications dans les médias (14 p. 100) : presque toutes ces plaintes concernent le manque de publicité dans les publications de langue officielle minoritaire;
- services au sol pour le public voyageur (13 p. 100);
- communications téléphoniques (12 p. 100).

LANGUE DE TRAVAIL

Le Commissariat a traité 111 plaintes recevables concernant la langue de travail, dont la majorité provient de la région de la capitale nationale (RCN). De ces plaintes, 43 (39 p. 100) portent sur les communications internes et 13 (12 p. 100) sur le perfectionnement professionnel.

Figure 3

Nombre de plaintes recevables sur la langue de travail selon la langue des plaignants et la région
1er avril 2005 au 31 mars 2006



PARTICIPATION ÉQUITABLE

Cette année, on observe une diminution importante des plaintes recevables (de 45 à 14) concernant le manque d'équité en matière de participation des deux groupes linguistiques dans la fonction publique. Cette diminution reflète un retour à des niveaux plus normaux après la poussée de l'an dernier résultant de la mise en œuvre en avril 2004 de la nouvelle politique de dotation impérative du Conseil du Trésor.

EXIGENCES LINGUISTIQUES DES POSTES

Cette année, 9 p. 100 des plaintes recevables concernent les exigences linguistiques des postes, ce qui représente sensiblement la même proportion que l'an dernier.

PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

Comme il est indiqué au tableau 2, six plaintes recevables dénoncent des contraventions à la partie VII de la *Loi* qui établit l'engagement du gouvernement à soutenir le développement des minorités francophones et anglophones du Canada et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cela représente une diminution par rapport aux trois dernières années, mais un retour aux niveaux connus antérieurement.

ANALYSE THÉMATIQUE DES PLAINTES

Cette section donne un aperçu de quelques enquêtes traitées au cours de l'année 2005-2006. Elles sont présentées en fonction de cinq thèmes qui se dégagent de l'analyse de centaines de plaintes :

- sûreté et sécurité du public;
- image du Canada;
- enjeux liés à la presse minoritaire;
- consultations auprès des communautés de langue officielle;
- formation linguistique.

SERVICE AU PUBLIC

Les cinq catégories principales de plaintes recevables au sujet du service au public sont les suivantes :

- communications écrites (22 p. 100);
- communications de personne à personne (19 p. 100) : réceptionnistes, douaniers, postiers, policiers, etc., qui n'offrent pas activement de services dans les deux langues officielles ou qui ne fournissent pas de services dans la langue choisie par le client;
- communications dans les médias (14 p. 100) : presque toutes ces plaintes concernent le manque de publicité dans les publications de langue officielle minoritaire;
- services au sol pour le public voyageur (13 p. 100);
- communications téléphoniques (12 p. 100).

LANGUE DE TRAVAIL

Le Commissariat a traité 111 plaintes recevables concernant la langue de travail, dont la majorité provient de la région de la capitale nationale (RCN). De ces plaintes, 43 (39 p. 100) portent sur les communications internes et 13 (12 p. 100) sur le perfectionnement professionnel.

PARTICIPATION ÉQUITABLE

Cette année, on observe une diminution importante des plaintes recevables (de 45 à 14) concernant le manque d'équité en matière de participation des deux groupes linguistiques dans la fonction publique. Cette diminution reflète un retour à des niveaux plus normaux après la poussée de l'an dernier résultant de la mise en œuvre en avril 2004 de la nouvelle politique de dotation impérative du Conseil du Trésor.

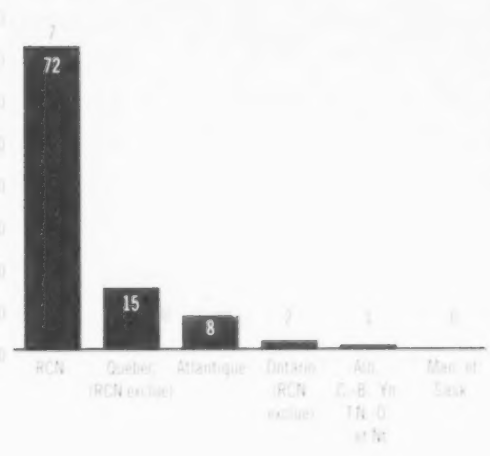
EXIGENCES LINGUISTIQUES DES POSTES

Cette année, 9 p. 100 des plaintes recevables concernent les exigences linguistiques des postes, ce qui représente sensiblement la même proportion que l'an dernier.

PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

Comme il est indiqué au tableau 2, six plaintes recevables dénoncent des contraventions à la partie VII de la *Loi* qui établit l'engagement du gouvernement à soutenir le développement des minorités francophones et anglophones du Canada et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cela représente une diminution par rapport aux trois dernières années, mais un retour aux niveaux connus antérieurement.

Nombre de plaintes recevables sur la langue de travail selon la langue des plaignants et la région
1er avril 2005 au 31 mars 2006



Cette section donne un aperçu de quelques enquêtes traitées au cours de l'année 2005-2006. Elles sont présentées en fonction de cinq thèmes qui se dégagent de l'analyse de centaines de plaintes :

- sûreté et sécurité du public;
- image du Canada;
- enjeux liés à la presse minoritaire;
- consultations auprès des communautés de langue officielle;
- formation linguistique.

SÛRETÉ ET SÉCURITÉ DU PUBLIC

La *Loi sur les langues officielles* énonce très clairement l'obligation de fournir des services dans la langue choisie par les usagers d'un bureau donné. Il est d'autant plus important que les institutions fédérales se conforment à cette obligation lorsque la santé, la sûreté ou la protection de la population est en jeu. Par suite des enquêtes du Commissariat aux langues officielles, plusieurs institutions ont pris des mesures plus étoffées pour remplir cette obligation.

• Exposés sur les consignes de sécurité à bord des traversiers

Le Commissariat a reçu une plainte concernant l'unilinguisme anglais des exposés sur les consignes de sécurité et des affiches indiquant l'emplacement des sorties de secours à bord du traversier Halifax-Dartmouth. À l'issue d'une enquête du Commissariat, Transports Canada a fait le nécessaire pour que les exposés soient donnés dans les deux langues officielles et que des affiches en français et en anglais sur les mesures de sécurité soient installées côte à côte.

• Services de commissionnaires

Souvent, les services de commissionnaires représentent le premier point de contact entre le public et un ministère, et c'est là également que se fait le contrôle de l'accès des visiteurs aux édifices gouvernementaux. À la suite de plaintes déplorant l'absence de services bilingues au sein de nombreux ministères, le Commissariat a institué une enquête sur l'administration des services de commissionnaires dans les édifices du gouvernement fédéral. L'enquête a établi que la politique du fédéral à cet égard accorde au Corps canadien des commissionnaires (CCC) le droit de premier refus en ce qui a trait à la prestation de services de commissionnaires à l'intérieur d'un édifice fédéral. Si le CCC ne peut fournir le service demandé, les organismes fédéraux peuvent s'adresser ailleurs. Cependant, l'imprécision du processus d'établissement des exigences linguistiques faisait en sorte que le CCC ne refusait pas d'agréer à la demande, mais qu'il ne fournissait pas non plus de personnel possédant les compétences linguistiques requises.

Les conclusions de cette enquête ont incité Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), l'organisme chargé de la négociation des contrats, à revoir le contrat conclu avec le CCC. Le CCC doit désormais prévoir l'affectation de commissionnaires bilingues si un organisme doit combler cette demande. S'il n'est pas en mesure de respecter cette exigence, il doit refuser le contrat. TPSGC a en outre modifié le contenu de son site Web afin d'informer les organismes de leurs responsabilités linguistiques, notamment en ce qui a trait à l'embauche de commissionnaires.

S'ajoute à ces résultats positifs l'effort notable de Passeport Canada, qui n'a vraiment pas pris ses responsabilités à la légère. L'organisme a instauré tout un train de mesures proactives pour sensibiliser les commissionnaires affectés à ses bureaux et faire en sorte qu'ils possèdent les compétences requises pour fournir des services de première ligne aux personnes en attente d'un passeport. La commissaire tient à féliciter Passeport Canada de cette initiative.

LES INSTITUTIONS DOIVENT EXIGER QUE DES COMMISSIONNAIRES BILINGUES SOIENT AFFECTÉS (LÀ OÙ ELLES EN ONT L'OBLIGATION).

• Site météorologique d'Environnement Canada

Le Commissariat a reçu des plaintes concernant le site Web des services météorologiques d'Environnement Canada, qui diffusait des **avertissements météorologiques souvent plus détaillés en anglais qu'en français. En réponse à une enquête, Environnement Canada diffuse maintenant l'information dans les deux langues** officielles de façon aussi détaillée et de façon simultanée.

LE COMMISSARIAT A REÇU DES PLAINTES CONCERNANT LE SITE WEB DES SERVICES MÉTÉOROLOGIQUES D'ENVIRONNEMENT CANADA.

• Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)

Le bilan est loin d'être aussi encourageant du côté de l'ACSTA, l'organisme responsable des points de contrôle pré-embarquement dans les aéroports. Bien que la commissaire lui ait remis un rapport détaillé assorti de sept recommandations en 2004, un suivi, effectué en 2005, a révélé la mise en œuvre inachevée de celles-ci. L'ACSTA s'emploie actuellement à instaurer des mécanismes afin de surveiller si les services de contrôle pré-embarquement sont offerts dans les deux langues officielles dans les aéroports où la demande le justifie. Il n'en demeure pas moins que la question est loin d'être réglée. Les difficultés liées au recrutement et à la rétention d'agents de contrôle bilingues posent en effet toujours problème.

L'ACSTA doit exiger de ses sous-traitants qu'ils respectent la clause linguistique de leur contrat et trouvent les moyens d'assurer la prestation de services bilingues adéquats. Le Commissariat procédera à d'autres examens périodiques de la situation de l'ACSTA en matière de langues officielles.

L'IMAGE DU CANADA

Le gouvernement canadien a pris l'engagement ferme de favoriser la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles au sein de la société canadienne. Un tel engagement oblige les organismes fédéraux, lorsqu'ils représentent le pays à l'étranger ou ici même, à agir d'une façon qui illustre, valorise et soutient pleinement la dualité linguistique du Canada.

• Affaires étrangères Canada

Au cours de la dernière année, le Commissariat a reçu des plaintes à l'égard de l'absence de services dans l'une ou l'autre des langues officielles. À Bangkok, il n'était pas toujours possible d'obtenir des services en français après le tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est en décembre 2004. À Tunis, capitale de la Tunisie, un client anglophone n'a pas pu recevoir des services en anglais de la part des réceptionnistes de deux bureaux de l'ambassade. Comme suite à une enquête, Affaires étrangères Canada a consenti à rappeler leurs obligations linguistiques à tous les chefs de mission.

La commissaire a également invité le Ministère à se doter d'une ligne de conduite plus complète pour garantir l'accès à des services dans leur langue à tous les Canadiens et les Canadiennes se trouvant à l'étranger. Les dirigeants du Ministère ne peuvent se contenter de jouer les motivateurs ou les entraîneurs et d'inciter le personnel à assumer ses obligations linguistiques. Ils doivent prendre des mesures concrètes pour offrir des services dans les deux langues officielles.

• Ministère de la Défense nationale (MDN)

En 2005, le MDN a déployé l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe à deux reprises : pour venir en aide aux victimes du tsunami dans le Sud-Est de l'Asie et aux victimes du séisme qui a frappé le Pakistan. Or, des téléspectateurs ont noté que l'insigne d'identification sur les uniformes portait uniquement l'acronyme anglais DART. À la suite d'une enquête, le MDN a conçu et commandé de nouveaux insignes bilingues, qui reflètent la réalité canadienne.

C'est le genre de situation qui pousse la commissaire à se demander la cause d'un tel manquement au départ. Pourquoi le MDN a-t-il attendu des plaintes de citoyens pour agir? L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur les langues officielles* veut que les institutions fédérales, sans exception, se montrent proactives pour ce qui est de la reconnaissance et de l'expression de l'égalité de statut des deux langues officielles.

• Sites Web

Les sites Web jouent un rôle déterminant dans le rayonnement du Canada à titre de pays bilingue dans le monde, mais également à l'intérieur de ses frontières. Malheureusement, ce n'est pas toujours bien compris de la part des organismes tiers qui publient de l'information fournie ou financée par une institution fédérale. À titre d'exemple, des organismes manitobains bénéficiaires du Programme d'action communautaire pour les enfants de Santé Canada ont lancé un site Web dans lequel ils donnent de l'information sur des projets financés par le fédéral, information qui n'était pas accessible en français à l'origine. Par suite d'une enquête, le contenu du site est maintenant rédigé dans les deux langues officielles.

PRESSE MINORITAIRE

Voilà un autre domaine qui exige des institutions fédérales qu'elles prennent les mesures qui s'imposent pour affirmer le respect égal des deux groupes linguistiques. La *Loi sur les langues officielles* oblige les institutions fédérales à diffuser leurs avis et annonces au public dans les deux langues officielles. La *Politique sur l'utilisation des langues officielles pour les communications avec le public et la prestation des services* du Conseil du Trésor, entrée en vigueur le 15 juillet 2005, remplace les *Lignes directrices sur l'utilisation des medias*. Ces deux publications ont pour objet de bien faire comprendre aux institutions les obligations qui leur incombent concernant l'usage des deux langues officielles dans leurs avis et annonces. Il appartient donc à ces institutions de prendre les mesures qui s'imposent à cet égard.

Malheureusement, rien ne permet de croire que la nouvelle politique a atteint son objectif de réduire le nombre global de plaintes. Cette année, le Commissariat a reçu un total de 65 plaintes relatives à la presse minoritaire, une hausse par rapport à l'année précédente (59 en 2004-2005), mais une baisse par rapport à 2003-2004 (70) et à 2002-2003 (108).

Lorsqu'elle est saisie de plaintes touchant la presse minoritaire, la commissaire en fait part immédiatement à l'organisme fédéral visé. Elle s'attend ainsi à ce que, si la plainte est fondée, l'organisme rectifie le tir et publie l'information dans les journaux de langue minoritaire rapidement, pendant que l'objet de cette information est encore actuel et pertinent. Cette année, cette façon de faire a porté fruit dans 40 p. 100 des cas.

CONSULTATIONS AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE

La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* engage le gouvernement canadien à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles au sein de la société canadienne. Cependant, jusqu'à maintenant, bien que toutes les institutions couvertes par la *Loi* soient assujetties à la partie VII, seules 34 d'entre elles sont tenues de soumettre un plan d'action à Patrimoine canadien. Or, depuis l'adoption du projet de loi S-3 en novembre 2005, il incombe désormais à l'ensemble des institutions fédérales de prendre des mesures positives pour atteindre les objectifs fixés dans cette partie de la *Loi*. En cas de manquement à cette obligation, les plaignants, après avoir déposé une plainte auprès du Commissariat, pourront s'adresser directement aux tribunaux pour obtenir réparation si l'institution n'a pas rectifié le tir. Il doit en résulter une sensibilité accrue et un plus grand souci de conformité de la part des institutions fédérales, tenues de consulter les communautés de langue officielle avant de mettre en œuvre des politiques ou des programmes qui les touchent.

La nécessité de rehausser la sensibilité à l'égard des besoins des communautés de langue officielle est très bien exprimée par certaines des plaintes exposées ci-après.

Quand Affaires indiennes et du Nord Canada et le Bureau du Conseil privé ont entamé des pourparlers avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest autour d'un éventuel transfert des responsabilités en matière de ressources naturelles, le Commissariat a reçu une plainte qui déplorait l'absence de considération envers la communauté de langue officielle. Au tout début de son enquête, le Commissariat a cependant découvert qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait déjà établi un plan qui prévoyait la consultation des communautés de langue officielle et qu'il s'apprêtait à le mettre en œuvre. Il a par conséquent conclu que la plainte n'était pas fondée.

En revanche, lorsque les Forces canadiennes ont proposé de déménager le Centre de recrutement de Bathurst à Miramichi, la décision a été annoncée sans consultation de la communauté de langue officielle de la région. Par suite du dépôt d'une plainte et de rencontres subséquentes entre les différentes parties, les Forces ont décidé de maintenir le Centre à Bathurst.

Par ailleurs, lorsqu'une institution mène des consultations, elle ne doit pas le faire à moitié. Patrimoine canadien a organisé une série d'ateliers en Saskatchewan pour commémorer le centenaire de la province. Des représentants de divers groupes linguistiques minoritaires de la province ont été invités à participer aux consultations, mais seul l'atelier tenu à Regina a offert des services d'interprétation. Comme il a été impossible d'obtenir des services d'interprétation à temps pour les autres ateliers, la plainte a été reconnue comme étant fondée. Bien que Patrimoine canadien ait accepté de consulter plus étroitement les groupes linguistiques minoritaires de la province afin d'être en mesure de répondre à leurs besoins à l'occasion de futures séances de consultation, cette plainte en vertu de la partie VII de la *Loi* ajoute au sentiment de frustration déjà bien présent. Patrimoine canadien est pourtant le Ministère auquel la partie VII attribue des responsabilités très précises en la matière.

FORMATION LINGUISTIQUE

La commissaire a souligné dans son dernier rapport annuel que le niveau d'engagement au regard de la formation linguistique varie passablement d'un ministère à l'autre. Les plaintes sur cette question font état pour la plupart des difficultés d'une personne concernant sa propre formation linguistique. Cependant, dans le contexte de la nouvelle politique de dotation impérative (voulant que les candidats doivent, en règle générale, satisfaire aux exigences linguistiques du poste avant leur nomination), bon nombre de fonctionnaires fédéraux unilingues s'inquiètent de leur chance d'avancement, à moins d'avoir un accès plus généreux à la formation linguistique. Le Commissariat reçoit également des commentaires de certaines institutions au sujet de leur propre fonctionnement interne à l'égard de la formation linguistique. Selon elles, l'offre s'adresse exclusivement aux employés embauchés (souvent, bien des années auparavant) sur une base non impérativement bilingue et qui occupent des postes bilingues pour lesquels ils ne satisfont pas encore aux exigences linguistiques.

Il est vrai que les ministères doivent parfois prendre des décisions difficiles sur l'allocation des ressources financières et qu'ils ne puissent pas toujours consentir à de la formation sur demande. Cependant, la commissaire est d'avis qu'il faut intégrer ces décisions à une démarche coordonnée englobant le recrutement, la formation, le perfectionnement professionnel et la planification de la relève. La formation linguistique doit faire partie des compétences souhaitées au sein de la fonction publique, au même titre que les compétences généralement recherchées. Elle enjoint les ministères à se doter de politiques en matière de formation linguistique qui comprennent la formation au titre du perfectionnement professionnel et qui tiennent compte des obligations législatives futures (en vertu à la fois des parties IV et V de la *Loi*). Ils pourraient ainsi prévoir des ressources pour la formation linguistique et mettre en place des mécanismes de responsabilité qui permettront d'apprécier les résultats de ces programmes. Par ailleurs, les ministères doivent exiger du personnel formé qu'il utilise activement les connaissances acquises et qu'il maintienne cette compétence à niveau par un usage régulier au travail.

VÉRIFICATIONS ET SUIVIS

La commissaire mène chaque année des vérifications et des suivis auprès de certaines agences fédérales. Dans chaque cas, ces travaux ont une portée bien définie, c'est-à-dire qu'ils ne constituent pas une vérification mur-à-mur de la conformité à la *Loi*. Les vérifications portent généralement sur un des sujets suivants : la gestion du programme des langues officielles, le service au public, la langue de travail, le développement des communautés linguistiques en situation minoritaire et la promotion de l'égalité du français et de l'anglais.

La commissaire a complété trois vérifications au cours de l'année 2005-2006.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada[43]

OBJET DE LA VÉRIFICATION

Examiner la gestion du programme des langues officielles à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada incluant l'engagement, l'imputabilité et le leadership des membres de la haute direction envers la dualité linguistique au sein du Ministère.

RÉSULTATS

Bien que certains mécanismes soient en place, l'intégration des langues officielles dans la culture organisationnelle n'est pas chose faite. Les membres de la haute direction doivent fournir un leadership véritablement persuasif pour assurer une telle intégration et une gestion responsable du programme des langues officielles.

La commissaire a formulé 12 recommandations dans le but d'améliorer la gestion du programme des langues officielles du Ministère.

Ministère de la Défense nationale[44]

OBJET DE LA VÉRIFICATION

Déterminer si le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont réussi à créer un milieu de travail propice à l'usage du français et de l'anglais au Quartier général.

RÉSULTATS

La haute direction a pris certaines mesures pour affirmer son leadership et son engagement envers la langue de travail, mais elle devrait mettre l'accent sur la concrétisation de ses engagements. Au Quartier général, les francophones et les anglophones ne sont pas traités équitablement en matière de langue de travail, et les francophones n'ont pas les conditions de travail favorisant l'usage de leur langue.

La Défense nationale effectue présentement une révision de plusieurs de ses politiques et du modèle d'application des langues officielles des Forces canadiennes. De plus, elle a l'intention d'adopter en 2007 un nouveau plan stratégique des langues officielles. Au-delà des politiques et des plans stratégiques, la Défense nationale devrait s'attaquer au cœur du problème qui persiste depuis des années, c'est-à-dire le manque de détermination à véritablement instaurer une culture organisationnelle qui respecte le français au même titre que l'anglais, et ce, plus de 35 ans après l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*. L'institution doit prendre les mesures qui s'imposent une fois pour toute.

La commissaire a formulé 12 recommandations au ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes dans le but d'améliorer la situation de la langue de travail au Quartier général.

[43] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/works_travaux/work_travaux_f.htm.

[44] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/dnd_mdn/dnd_mdn_f.htm.

Agence des services frontaliers du Canada[45]

OBJET DE LA VÉRIFICATION

Examiner la prestation des services dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues.

RÉSULTATS

Les visites des agents du Commissariat sur le terrain démontrent des résultats très variables en ce qui concerne l'offre active et la prestation de service en personne aux guérites désignées bilingues, à l'inspection secondaire, à l'intérieur des bureaux et au téléphone.

Les pratiques positives adoptées par l'Agence aux postes frontaliers du Sud de l'Ontario n'ont pas produit les résultats souhaités. Si elle tient vraiment à améliorer son rendement, l'Agence devra, entre autres, se doter d'un mécanisme formel pour évaluer le nombre de postes bilingues requis pour répondre à la demande du public dans chacun des postes frontaliers désignés bilingues, partout au pays.

La commissaire a formulé 12 recommandations dans le but d'aider l'Agence des services frontaliers du Canada à améliorer l'ensemble des services (douanes, immigration et inspection des aliments) qu'elle est tenue d'offrir dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues.

Au cours de l'année 2005-2006, la commissaire a effectué deux suivis d'études dont la portée vise plus d'une institution :

Rapport de suivi *Combler le fossé numérique des langues officielles sur Internet*[46]

OBJECTIF DU SUIVI

Faire le suivi des recommandations de la commissaire dans deux études publiées en 2002. Les études portaient sur les langues officielles dans les sites Internet du gouvernement et la dualité linguistique dans les sites externes.

Les recommandations émanant des deux rapports s'articulaient autour de trois thèmes : favoriser l'offre populaire d'outils Internet en français; assurer dans les sites du gouvernement du contenu de qualité en français et en anglais; encourager le gouvernement à mettre en place un cadre de gouvernance solide pour la question des langues officielles dans les sites du gouvernement.

RÉSULTATS

Des 28 recommandations issues des deux rapports initiaux, près de la moitié ont été mises en œuvre ou sont en voie de l'être; cinq ont été mises en œuvre partiellement et six autres n'ont fait l'objet d'aucun suivi. De plus, la commissaire a ajouté six nouvelles recommandations pour faire face à de nouveaux défis.

Les sites du gouvernement fédéral respectent généralement les obligations de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, il se produit encore des ratés importants. L'utilisation de logiciels de traduction automatique pour le contenu en français et en anglais a occasionné, dans certains cas, des documents totalement inacceptables.

Le gouvernement a entrepris plusieurs initiatives pour diminuer le fossé numérique entre le contenu en français et en anglais. Patrimoine canadien a notamment établi des critères linguistiques pour la création des sites Web culturels subventionnés par le Ministère. Aussi, le Ministère offre maintenant un impressionnant site culturel bilingue intitulé culture.ca.

Une subvention importante d'Industrie Canada a permis de fonder le Centre de recherche en technologies langagières, lequel mènera des recherches visant la création d'outils technolinguistiques accessibles dans Internet.

Cependant, le fossé numérique persiste et le gouvernement doit continuer ses efforts pour assurer le respect intégral des langues officielles dans les sites du gouvernement et pour favoriser la création de contenus en français.

[45] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/border_frontaliers/border_frontaliers_f.htm.

[46] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/lang_internet/lang_internet_2005_f.htm.

Rapport de suivi *À louer – Services bilingues recherchés dans les commerces des édifices fédéraux de la RCN*[47]

OBJECTIF DU SUIVI

Évaluer les progrès accomplis comme suite à une étude, en 2004, sur l'offre de services bilingues faite par les locataires commerciaux installés dans les édifices fédéraux dans la région de la capitale nationale (RCN).

L'étude a révélé que les services dans les deux langues officielles fournis par de nombreux locataires commerciaux d'immeubles fédéraux dans la RCN étaient insuffisants. Dans le cadre de cette étude, la commissaire a donc adressé des recommandations à trois agences : la Commission de la capitale nationale (CCN), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et Patrimoine canadien.

RÉSULTATS

Depuis la première vérification, le niveau de bilinguisme des commerces situés dans les édifices de la CCN s'est amélioré, surtout en Ontario, où tous les services et tout le matériel écrit étudiés ont enregistré des progrès significatifs. Les réussites de la CCN sont la preuve que l'effort et le leadership consacrés à la dualité linguistique portent toujours fruit.

Cependant, le bilinguisme dans les édifices de TPSGC s'est détérioré. La haute direction de TPSGC doit saisir ce dossier et exercer le leadership nécessaire afin de mettre en place des mesures correctives le plus rapidement possible.

SUIVI AUPRÈS DES INSTITUTIONS

La commissaire félicite la CCN d'avoir donné suite aux recommandations du rapport initial.

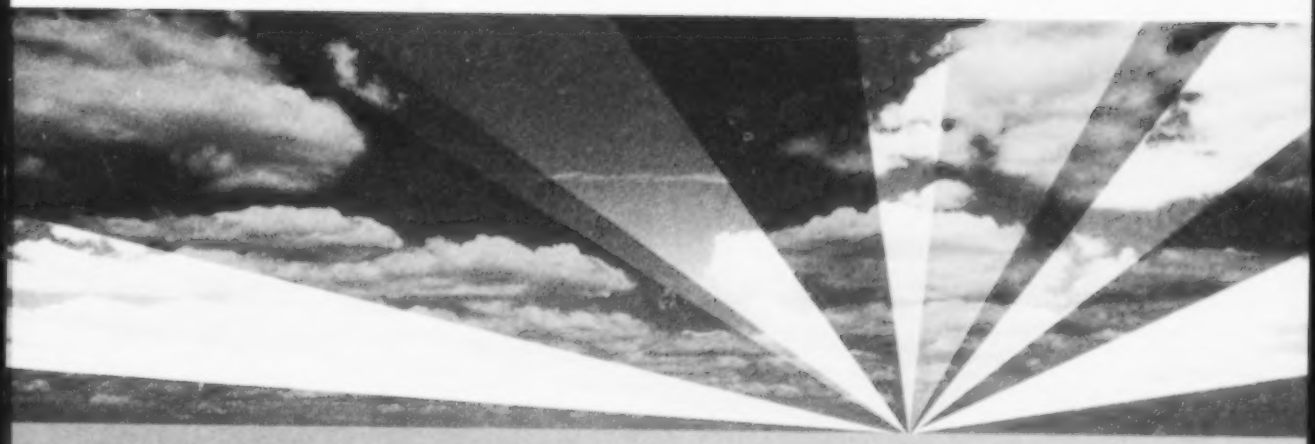
TPSGC n'a donné suite qu'à une partie des recommandations du rapport initial et n'a pas non plus donné suite à certains des engagements qu'il avait pris devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles et auprès de la commissaire.

La commissaire considère que Patrimoine canadien exerce un leadership timide dans ce dossier et elle encourage le Ministère à promouvoir plus activement le bilinguisme dans la RCN et la dualité linguistique auprès du secteur privé.

CONCLUSION

Ce chapitre confirme une fois de plus qu'en matière de langue officielle, le leadership et la détermination produisent des résultats. Les institutions qui se donnent la peine de donner suite aux enquêtes, aux vérifications et aux suivis de la commissaire arrivent à corriger le tir au profit de la société canadienne tout entière. Si des institutions telles Passeport Canada et la Commission de la capitale nationale ont réussi à renverser la vapeur, alors toutes les autres doivent être en mesure d'en faire autant.

[47] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2006/lease_baux/lease_baux_2006_f.htm.



CONCLUSION

CONCLUSION

Si une conclusion générale se dégage des pages qui précèdent, c'est que la dualité linguistique est plus que jamais profondément enracinée dans l'esprit collectif des Canadiens et des Canadiennes. Elle est un trait de base de la personnalité et de l'identité canadiennes contemporaines. En dépit de cela, les décisions et les actions des leaders politiques et administratifs de l'État ne sont pas toujours conformes à cette valeur centrale de la société, de sorte que l'égalité du français et de l'anglais est encore loin d'être atteinte. Manifestement, de nombreux défis attendent le gouvernement fédéral.

L'adoption du projet de loi S-3 par le Parlement canadien a été, à n'en pas douter, un des moments forts de l'année 2005-2006 en matière de langues officielles. Les modifications que le législateur a apportées à la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) constituent en effet une avancée historique pour les droits linguistiques au pays. Le gouvernement du Canada et les communautés de langue officielle en situation minoritaire disposent désormais de meilleurs outils pour construire l'avenir des communautés et favoriser la progression vers l'égalité réelle de statut et d'usage du français et de l'anglais au sein de la société canadienne.

La gouvernance horizontale compte parmi les moyens qui doivent désormais prendre une place prépondérante dans la gestion du dossier des langues officielles. Le développement des communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique passent nécessairement par des rapports plus efficaces entre l'administration fédérale et les acteurs de la société civile. Plus question pour les institutions fédérales de simplement consulter les communautés. Elles doivent en arriver à une concertation véritable avec l'ensemble des acteurs, et le faire de sorte que ceux-ci puissent contribuer pleinement à l'élaboration des politiques et des programmes qui les concernent.

Par ailleurs, une réflexion sérieuse sur le dossier des langues officielles débouche immanquablement sur l'idée de remanier son cadre réglementaire. Le *Règlement de 1992 (communications avec le public et prestation des services)*, conçu à une époque révolue, ne tient plus la route et doit être modernisé. Outre la modernisation du *Règlement de 1992*, le temps est venu de songer à la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi*.

Dans ce contexte de renouveau, la vitalité communautaire se présente aussi comme une notion clé. La vitalité, c'est ce qui fait qu'une communauté est en santé, forte et apte à contribuer pleinement à la société. Pour agir sur l'épanouissement de cette communauté, il y a donc lieu de mieux la comprendre et, par la recherche et le savoir, de favoriser sa prise en charge. La vitalité communautaire doit aussi être abordée dans une perspective d'inclusion où chaque partie prenante, c'est-à-dire les communautés de langue officielle, les institutions publiques et les chercheurs, y met du sien.

Il faut aussi reconnaître que le dossier des langues officielles s'opère dans le contexte d'un Canada changeant. Difficile aujourd'hui de parler de dualité linguistique sans faire ressortir l'influence déterminante du croisement des cultures française et anglaise, de la reconnaissance des peuples autochtones et de l'apport de l'immigration. La dualité linguistique et la diversité culturelle constituent des valeurs centrales de la société canadienne. Il faut les voir reflétées plus adéquatement et en faire une promotion plus vigoureuse, tant au Canada qu'à l'étranger.

Enfin, il va sans dire que le gouvernement canadien fait fonction de maître d'œuvre dans le dossier des langues officielles, et les citoyens s'attendent à ce que les institutions fédérales remplissent les obligations que leur confère la *Loi sur les langues officielles*.

La deuxième partie de ce rapport a porté sur l'assurance de la conformité de l'appareil fédéral à ces obligations. Il se dégage de l'analyse de toutes les enquêtes, études et vérifications que l'appareil gouvernemental a réussi assez bien à mettre en place des plans et certains processus administratifs pour satisfaire à ses obligations. Ces progrès sont bien étayés dans ce rapport. Mais, si les moyens sont en place, les résultats convaincants, eux, ne sont pas encore perceptibles. Il faut bien admettre que la dualité linguistique n'est toujours pas véritablement intégrée à la culture organisationnelle de la plupart des institutions publiques. L'analyse globale donne donc nettement l'impression d'un travail inachevé.
La *Loi* est malheureusement encore trop souvent comprise et appliquée par l'appareil fédéral comme une série de règles isolées.

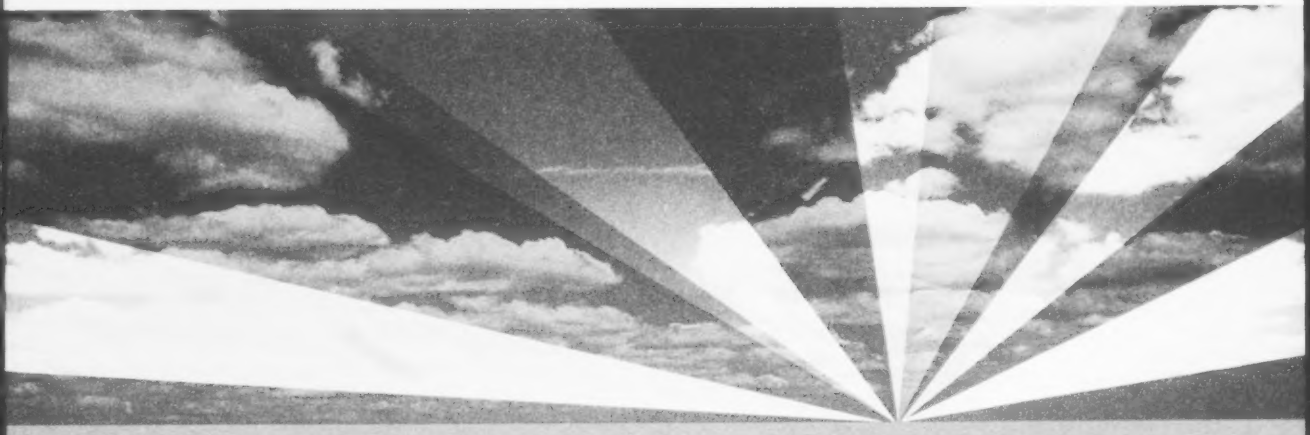
LE MOT DE LA FIN

Au-delà des lois, des règlements, des études et des enquêtes, luit au loin une vision d'un pays basé sur la justice et l'égalité. Il s'agit d'un Canada où chacun a une chance égale de s'épanouir et de se développer dans la langue officielle de son choix.

De nombreux artisans et artisanes doivent s'investir à la réalisation de cette vision : des chefs politiques, en passant par les leaders administratifs, jusqu'aux communautés et aux individus eux-mêmes.

Il faut envisager un avenir où les Canadiens et Canadiennes incarnent et vivent pleinement la valeur de la dualité linguistique. Un avenir où chaque geste de nos leaders, qu'ils soient politiques ou administratifs, est profondément imprégné de cette valeur. Un avenir où chacun de nos choix, tant individuels que collectifs, s'aligne sur cette vision.

En somme, c'est dans la convergence de nos actions que se construira le pays qui nous ressemble et nous rassemble vraiment.



INDEX

400e anniversaire de l'arrivée des premiers colons français, 79
Parcs Canada, 79
60e anniversaire de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81
Agence du revenu du Canada, 80

A

Acadie
Communauté acadienne de l'Atlantique, 36
Forum des maires de la péninsule acadienne (Agence canadienne d'inspection des aliments), 29
Adam, Dyane, 2, 8 *Voir aussi commissaire aux langues officielles*
Adams, Michael, 48
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, 68, 76, 91
Aéroport international d'Halifax, 28, 86, 88
Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa, 69, 76, 77, 78
Affaire *Beaulac*, 9
Affaires étrangères Canada, 91
Affaires indiennes et du Nord Canada, 93
Affaires intergouvernementales (Bureau du Conseil privé), 61
Affichage, 53, 82
AFMO, *Voir Association française des municipalités de l'Ontario*
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Fonds de développement pour les langues officielles, 81
Fonds pour les partenariats, 79
Agence canadienne d'inspection des aliments, 28, 29, 69, 76, 77, 78, 81,
formation linguistique, 81
Agence des services frontaliers du Canada, 67, 86, 95
Agence du revenu du Canada, 27, 67, 80, 86
Association franco-yukonnaise, 81
Club français de Toastmasters, 81
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81
AGRHFPC, *Voir Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada*
Agriculture et Agroalimentaire Canada, 65, 69
Air Canada, 5, 27, 28, 86
Alberta, 73, 74, 75, 79, 86, 88, 89
Calgary, 27
Cité francophone (Edmonton), 30
communauté franco-albertaine, 28, 30
Edmonton, 27, 30
réseau d'agents de programmes, 79
À louer - Services bilingues recherchés dans les commerces des édifices de la RCN, 96
Alphabétisation, 58, 60
Appréciation des institutions clés, 53, 60-62
critères d'appréciation, 60, 62, 65, 66, 72
méthodologie, 60, 65
Association canadienne des professeurs d'immersion, 17
Association canadienne des professeurs de langues secondes, 17
Association de l'industrie de la langue, 16
Centre de recherche en technologies langagières, 16, 95
Association des juristes d'expression française du Manitoba, 82
Concours Laskin Mood Court Competition, 82
Université du Manitoba, 82
Association française des municipalités de l'Ontario, 82
Association franco-yukonnaise, 81
Aunger, Edmund, 35

B

Bakvis, Herman, 13, 15
Banque de développement du Canada, 68, 76
Bastarache, Michel, 30
Bathurst (Nouveau-Brunswick), 93
Beaudry, Norman, 13

Belles réussites, *Voir chapitre 7 ainsi que les pages* 2, 15, 53

Bilan de mi-parcours, *Plan d'action pour les langues officielles*, 2, 10, 13, 19, 21, 57, 59, 60, 61

Bulletin de rendement des institutions fédérales, *Voir chapitre 7 ainsi que les pages* 2, 53, 59

guide de notation, 63

méthodologie, 60, 65

portefeuille économie, transport et sécurité, 67-69

portefeuille social, culturel et autres institutions, 70-71

Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 59, 60, 61, 93

Direction générale des Langues officielles, 16, 60

BUROLIS, 73

C

Cadre de mesure du rendement, 59, 61

Cadre de responsabilisation ministérielle, 6, 14, 16, 28, 67-71

Cadre d'imputabilité, 8, 10, 15, 20, 21, 39, 59, 77

Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation, 15

Cadre réglementaire, *Voir chapitre 3 ainsi que les pages* i, 2, 10, 25, 26, 54, 99

Règlement de 1992, i, 25-30, 99

critères numériques, 26, 27, 28

demande importante, 26, 28, 31

CALDECH, 30

Calgary (Alberta), 27

"Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework, (The), 44

Canadian Parents for French, 17

Capacité bilingue, 72

employés, 28, 66

cadres supérieurs et surveillants, 62, 76

Cap St. George (Terre-Neuve-et-Labrador), 80

Capital culturel, 36, 37

Capital démographique, 36, 37

Capital économique, 36, 37

Capital humain, 36, 37, 38, 45

Capital politique, 36, 37

Capital social, 37, 45

Casselman (Ontario), 82

Cardinal, Linda, 13, 18

CBC/Radio-Canada, 70, 76, 77

CEDEC, *Voir Community Economic Development and Employability Committees*

CEFRIO, 73

Centre canadien de gestion, 13

Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie, 30

Centre de recherche en technologie langagière, 16, 95

Centre national des arts, 71

Charte canadienne des droits et libertés, 6, 26, 27, 31, 35, 43, 44, 48, 49

Châtillon, Élisabeth, 80

Gestion de la qualité en matière de langues officielle, 80

Churchill, Stacy, 43

Chrétien, Jean, 6, 8

Cité francophone (Edmonton), 30

Citoyenneté et Immigration Canada, 18, 61, 70, 80

Clarence-Rockland (Ontario), 82

Combler le fossé numérique des langues officielles sur Internet, 95

Colombie-Britannique, 74, 75, 79, 81, 86, 88, 89

60e anniversaire de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81

Vancouver, 27, 48

Victoria, 27

Comité consultatif – Justice en langues officielles (Justice Canada), 62

Comité de direction sur la citoyenneté et l'immigration, 18

Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Pacifique, 79

Comité des sous-ministres des langues officielles, 14, 16, 21

Comité permanent des langues officielles du Sénat, 65

Commissaire aux langues officielles, i, ii, 1, 2, 5-8, 15, 17, 18, 21, 25, 27, 29, 30, 31, 35, 40, 44, 47-49, 53, 54, 57-62, 65, 66, 72-81, 85, 86, 89, 91-96

Commissariat aux langues officielles, 1, 7, 13, 17, 18, 35, 59, 60, 61, 66, 73-75, 85, 86, 89-93, 95

Commission canadienne du tourisme, 69

Commission de la capitale nationale, 71, 77, 96

Commission de la fonction publique du Canada, 27, 53, 61, 62, 65

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 48

Commissionnaires, 90

Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, 18

Comité permanent des langues officielles du Sénat, 65

Commonwealth, 46

Communautés de langue officielle, i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 13-21, 26, 27, 29, 30, 31, 35-40, 47, 57-62, 67-72, 77, 82, 89, 92, 93, 99

Communauté franco-albertaine, 28, 30

Communauté franco-manitobaine, 36, 80, 82

Communauté (notion de) 2, 36, 37, 54, 99

Communications avec le public et prestation de services, i, ii, 2, 13, 25, 28, 29, 31, 42, 57, 76, 89, 92, 99

Community Economic Development and Employability Committees, 18, 59

Community Health and Social Services Network du Québec, 19, 38

Concours Laskin Moot Court Competition, 82

Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne, 15

Conformité, 2, 43, 49, 53, 54, 85, 92, 94, 100

ConverGence : Mieux se connaître pour mieux travailler ensemble, 82

Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, 40

Conseil des arts du Canada, 40

Conseil du Trésor (Secrétariat du), ii, 31, 61, 78, 89, 92

Conseil fédéral de l'Alberta, 79

Conseils fédéraux, 15, 21, 65, 79, 80

- Alberta, 79
- Manitoba, 80, 82
  - Prix Ronald-Duhamel, 80
  - Secrétariat provincial des services en langue française, 80, 82
  - Société franco-manitobaine, 80, 82
- Nouvelle-Écosse, 80
  - enseignement du français, 80
- Nouveau-Brunswick, 79
  - Comité des langues officielles, 79
  - Semaine des langues officielles, 79
- Ontario, 80
  - forum sur les langues officielles, 80
- Pacifique, 79
  - Comité des langues officielles, 79
- Québec, 80
  - Châtillon, Élisabeth, 80
- Terre-Neuve-et-Labrador, 80
  - Cap St. George, 80
  - Comité des langues officielles, 80
  - La Grand'Terre, 80
  - L'Anse-à-Canards, 80
  - Péninsule de Port-au-Port, 80

Consortium national de formation en français, 19

Consultations auprès des communautés de langue officielle, 2, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 25, 58, 59, 78, 80, 89, 92, 93

Corps canadien des commissionnaires, 90

Cour d'appel, 29, 30

Cour suprême du Canada, 9, 30, 31

Critères d'appréciation des institutions fédérales, 60, 62, 65, 66, 72

Critères numériques, 26, 27, 28

Culture canadienne en ligne, *Voir Patrimoine canadien*

D

Début d'un temps nouveau (Le), 44

Défense nationale, 77, 86, 92, 94

Forces canadiennes, 67, 93, 94

Défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership (Le), 13

De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait attendre, 7

De la parole aux gestes : La langue de travail au sein de la fonction publique fédérale, 29, 75

Demande importante, 26, 28, 31

Demandes d'information, 85

Développement des communautés, i, ii, 1, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 18, 27, 29, 30, 31, 35, 38, 39, 40, 57, 58, 61, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 77, 89, 94, 99

Développement économique, 1, 16, 18, 30, 48, 57, 59, 82

Développement social Canada, 16, 28, 61, 65, 70

Direction générale de langues officielles, 16, 60

Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 60, 61, 93

Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96

Discours du Trône, 10

Diversité culturelle, *Voir chapitre 5 ainsi que les pages* i, ii, 2, 43-49, 99

Doer, Garry, 82

Dorais, Michel, 18

Dotation impérative, 59, 78, 89, 93

Doucet, Paule, 35

Droits linguistiques, 6, 9, 26, 27, 28, 30, 31, 44, 99

Droits linguistiques au Canada (Le), 30

Principe d'égalité dans les langues officielles (Le), 30

Dualité linguistique, *Voir chapitre 5 ainsi que les pages* i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 17, 21, 25, 29, 30, 31, 35, 53, 54, 57, 65, 67-72, 78, 79, 80, 91, 94, 95, 96, 99, 100

D'une vision à la réalité : Favoriser une cohabitation respectueuse des deux langues officielles au travail, 29, 75

E

École de la fonction publique du Canada, 13

Edmonton (Alberta), 27, 30

Éducation, ii, 45, 46, 53, 57, 58, 60, 81

Employeur distinct, 78

Enquêtes et vérifications, *Voir chapitre 8*

Enseignement dans la langue maternelle, 57

Enseignement de la langue seconde, 17, 45, 57, 58

Environnement Canada, 68, 86, 91

Environnement et la vitalité communautaire des minorités francophones : vers un modèle conceptuel (L'), 35

Épanouissement des communautés, i, ii, 1, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 18, 29, 30, 31, 35, 39, 40, 80, 92, 99

Exigences linguistiques, 75, 76, 81, 87, 88, 89, 90, 93

F

Fédération canadienne des municipalités, 38

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81

Fellegi, Ivan, 76

Prix Léon du Leadership, 76

Fire and Ice, 48

Fonds d'appui à la justice dans les deux langues officielles, 58

Fonds d'appui aux communautés en matière de développement économique et d'employabilité, 16

Fonds de développement pour les langues officielles, 81

Fonds d'habilitation dans les domaines des ressources humaines et du développement économique, 16, 59

Fonds régional pour les partenariats, 79

Forces canadiennes, 67, 93, 94

Formation linguistique, 46, 48, 59, 75, 81, 89, 93

Forum des maires de la péninsule acadienne (Agence d'inspection des aliments), 29

Français pour l'avenir, 17

Francophonie, 15, 18, 35, 46, 80, 81, 82

Freed, Josh, 82

G

Gauthier, Jean-Robert, sénateur, 8

S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 39, 40, 43, 49, 61, 72, 92, 99

Gendarmerie royale du Canada, 27, 67, 77, 86

Gestion des langues officielles, 2, 53, 57

Gestion du programme des langues officielles, 72, 76, 94

Gilbert, Anne, 35

Goldbloom, Victor, 6

Gouvernance (horizontale), *Voir chapitre 2 ainsi que les pages* i, ii, 2, 9, 60, 62, 79, 95, 99

Bakvis, Herman, 13, 15

Beaudry, Norman, 13

Cardinal, Linda, 13, 18

Hudon, Marie-Ève, 13, 18

Juillet, Luc, 13, 15

Lahey, James, 13

Rounce, Andréa D., 13

Gouvernance linguistique : le Canada en perspective (La), 13

Gouvernance des minorités de langue officielle au Canada (La), 13

Gouvernement du Canada, 1, 5, 6, 10, 26, 40, 48, 99

Gouvernement fédéral, i, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 25, 28, 40, 44, 57, 60, 79, 80, 90, 95, 99

Gouverneur en conseil, 6, 26

GRC, *Voir Gendarmerie royale du Canada*

Greffier du Conseil privé, 9

Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (Justice), 19

Groupe de travail sur les langues et les cultures autochtones, 44

H

Halifax-Dartmouth, 80, 90

Halifax (Nouvelle-Écosse), 28, 80, 86, 88, 90

Hudon, Marie-Ève, 13, 18

I

Île-du-Prince-Édouard, 73, 88

Image du Canada, 89, 91

Immersion, 17, 45, 81

Immigration, 1, 18, 19, 36, 45, 46, 47, 57, 59, 61, 70, 80, 82, 95, 99

Immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : politiques, démographie et identité (L'), 18

Immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés (L'), 18

Indicateurs de la vitalité, ii, 9, 13, 36, 37, 38, 40

Industrie Canada, 30, 61, 68, 95

Industrie langagière, 16, 46

Initiative sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, 16, 58

Institutions ciblées par le Plan d'action, 61, 62

Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 59-61, 93

Citoyenneté et Immigration Canada, 18, 61, 70, 80

Conseil du Trésor (Secrétariat du), ii, 31, 61, 78, 89, 92

Industrie Canada, 30, 61, 68, 95

Justice Canada, 8, 19, 53, 61, 62

Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96

Santé Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92

Ressources humaines et Développement social Canada, 16, 28, 61, 70

Institutions clés, 2, 53, 57, 60, 61, 62, 65

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81

Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 59, 60, 61, 93

Commission de la fonction publique, 27, 53, 61, 62, 65

Justice Canada, 8, 19, 53, 61, 62

Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96

Institutions fédérales, i, ii, 1, 2, 5-10, 13-16, 18, 26-31, 35, 39, 40, 53, 54, 57, 59, 61, 65, 66, 72, 73, 80, 90, 92, 99
Administration de la sûreté du transport aérien, 68, 76, 91
Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa, 69, 76, 77, 78
Affaires étrangères Canada, 91
Affaires indiennes et du Nord Canada, 93
Agence canadienne d'inspection des aliments, 28, 29, 69, 76, 77, 78, 81
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Agence des services frontaliers du Canada, 67, 86, 95
Agence du revenu du Canada, 27, 67, 80, 86
Agriculture et Agroalimentaire Canada, 65, 69
Banque de développement du Canada, 68, 76
Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 59-61, 93
CBC/Radio-Canada, 70, 76, 77
Centre national des Arts, 71
Citoyenneté et Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
Commission de la capitale nationale, 71, 77, 96
Commission canadienne du tourisme, 69
Commission de la fonction publique du Canada, 27, 53, 61, 62, 65
Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, 40
Conseil des arts du Canada, 40
Conseil du Trésor (Secrétariat du), ii, 31, 61, 78, 89, 92
Défense nationale, 77, 86, 92, 94
Développement social Canada, 16, 28, 61, 65, 70
Environnement Canada, 68, 86, 91
Gendarmerie royale du Canada, 27, 67, 77, 86
Justice Canada, 8, 19, 53, 61, 62
Industrie Canada, 30, 61, 68, 95
Instituts de recherche en santé du Canada, 40
NAV CANADA, 69
Office national du film, 71
Parcs Canada, 71, 77, 78, 79
Passeport Canada, 68, 76, 90, 96
Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Pêches et Océans, 67, 76
Postes Canada, 27, 30, 67, 77, 86
Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 16, 28, 70, 77, 86
Ressources humaines et Développement social Canada, 16, 28, 61, 70
Ressources naturelles Canada, 81, 93
Santé Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
Secrétariat du Conseil du Trésor, *Voir Conseil du Trésor*
Société canadienne d'hypothèques et de logement, 68, 77
Société du Musée canadien des civilisations, 65, 71
Statistique Canada, 27, 47, 70, 74, 76, 77
Transports Canada, 68, 77, 78, 80, 90
Travaux publics et Services gouvernement Canada, 67, 76, 77, 86, 90, 94, 96
VIA Rail, 69
Instituts de recherche en santé du Canada, 40
Internet, 16, 79, 95, *Voir aussi Web*

J

Jedwab, Jack, 18
Jenson, Jane, 44
Johnson, Marc L., 35
Juillet, Luc, 13, 15
Juristes, 19, 58, 82
Jurisprudence, 9, 61
Justice, 14, 18, 19, 21, 57, 58, 88, 100
Justice (accès à la), 19, 58

Justice Canada, 8, 19, 53, 61, 62
Comité consultatif – Justice en langues officielles, 62
Programme national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles, 14

K

Katimavik, 17
Kincaid, John, 47
Kirkland Lake (Ontario), 82

L

LaBossière, Edmond, 80
Lahey, James, 13
La Nation (Ontario), 82
Landry, Rodrigue, 35
Langlois, André, 35
L'Anse-à-Canards (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
La Grand'Terre (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Langues au Canada, Recensement de 2001 (Les), 45, 48
Langue de travail, ii, 2, 13, 21, 29, 53, 54, 57, 59, 60, 62, 67-72, 75, 76, 77, 78, 79, 87, 89, 94
Langue seconde, 17, 45, 47, 57, 58, 80, 81
Langues officielles au Canada : transformer le paysage linguistique (Les), 43
La Presse, 47
Latourelle, Alan, 78, 79
Prix Léon du Leadership pour l'année 2005-2006, 78
Parcs Canada, 78, 79
Leadership, *Voir chapitre 5 ainsi que les pages* i, ii, 1, 9, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 30, 37, 57, 60, 62, 65, 75, 76, 78, 79, 80, 94, 96
Agence du revenu du Canada, 80
Agence du revenu du Canada, Région du Québec, 80
Bureau des services fiscaux de la région du Québec, Agence du revenu du Canada, 80
Lignes directrices sur l'utilisation des médias, 92
Loi constitutionnelle de 1867, 26, 48
Loi sur le multiculturalisme, 43
Loi sur les contraventions, 8
Loi sur les langues officielles, i, ii, 1, 5-9, 13, 14, 25, 26, 29, 30, 31, 35, 43-45, 48, 53, 54, 57, 65, 76-80, 85, 88, 90, 92, 94, 95, 99
cadre réglementaire, i, 2, 10, 25, 26, 54, 99
partie IV, 6, 26, 29, 30, 67-71, 93
partie V, ii, 6, 29, 31, 67-71, 93
partie VII, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 35, 61, 67-71, 87, 89, 92, 93
principes directeurs (réglementation), 30
projet de loi S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 39, 40, 43, 49, 61, 72, 92, 99

M

Manitoba, 74, 75, 80, 82, 88, 92
Communauté franco-manitobaine, 36, 82
Concours Laskin Moot Court Competition, 82
Prix Ronald-Duhamel, 80
Rendez-vous de la Francophonie, 80, 82
Secrétariat provincial des services en langue française, 80, 82
Société franco-manitobaine, 36, 80, 82
Marmen et Corbeil, 45, 48
Médias, 37, 73, 89, 92
Mesures positives, 5, 6, 7, 25, 35, 43, 72, 92
Ministre des Langues officielles, ii, 15, 16, 17, 21, 40, 49, 60
Minorités visibles, 47
Miramichi (Nouveau-Brunswick), 93
Missions diplomatiques, 48
Montréal (Québec), 27, 45, 48, 82
Freed, Josh, 82
Multiculturalisme, 43, 45
Municipalités
Bathurst (Nouveau-Brunswick), 93
Cap St. George (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Casselman (Ontario), 82

Clarence-Rockland (Ontario), 82
Halifax-Dartmouth (Nouvelle-Écosse), 80, 90
Kirkland Lake (Ontario), 82
La Nation (Ontario), 82
L'Anse-à-Canards (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Miramichi (Nouveau-Brunswick), 93
Montréal (Québec), 27, 45, 48, 82
Niagara-on-the-Lake (Ontario), 80
Ottawa (Ontario), 77
Péninsule de Port-au-Port (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Québec (Québec), 27
Regina (Saskatchewan), 28, 93
Rouyn-Noranda (Québec), 82
Saskatoon, (Saskatchewan), 81
Sept-Îles (Québec), 27
Sherbrooke (Québec), 82
Sydney (Nouvelle-Écosse), 80
Toronto (Ontario), 27, 28, 47, 80, 81
Victoria (Colombie-Britannique), 27
Yarmouth (Nouvelle-Écosse), 27

N

NAV CANADA, 69
Niagara-on-the-Lake (Ontario), 80
Nouveau-Brunswick, 74, 75, 79, 88
Bathurst, 93
Miramichi, 93
Nouvelle-Écosse, 27, 74, 75, 80, 88
Aéroport international d'Halifax, 28, 86, 88
Halifax-Dartmouth, 80, 90
Sydney, 80
Yarmouth (Nouvelle-Écosse), 27
Nouvet, Marcel, 19
Nunavut, 44, 74, 88

O

Office national du film, 71
Offre active, 31, 66-71, 73, 74, 75, 79, 95
Ontario, 74, 75, 80, 82, 86, 88, 89, 95, 96
Casselman, 82
Clarence-Rockland, 82
Kirkland Lake, 82
La Nation, 82
Niagara-on-the-Lake, 80
Ottawa, 77
Toronto, 27, 28, 48, 80, 81
Organismes centraux, 7, 13, 17, 79
Ottawa (Ontario), 77
Organisation de coopération et de développement économiques, 45
Organismes centraux, 7, 13, 17, 79
Organismes subventionnaires, ii, 30, 40

P

Papillon, Martin, 44
Parcs Canada, 71, 77, 78, 79
400e anniversaire de l'arrivée des premiers colons français, 79
Latourelle, Alan, 78, 79
Prix Léon du Leadership, 65, 76, 78
Table ronde du ministre, 78
Parlement, 5, 6, 8, 9, 26, 44, 99
Participation équitable, 13, 60, 66, 67-71, 72, 87, 89
Passeport Canada, 68, 76, 90, 96
Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Culture canadienne en ligne, 16
Vers une organisation bilingue, 81
Pearson, Lester B., 43
Pêches et Océans Canada, 67, 76
Péninsule de Port-au-Port, 80
Pères de la Confédération, 44

Petite enfance, 57, 82
développement, 58
services, 57
Plaintes, 2, 53, 67-71, 85-93
Plaintes recevables, 85-89
les dix institutions les plus visés, 86
par catégorie principale, 87
par langue des plaignants et région, 89
par région, 86
Plan d'action pour les langues officielles, 1, 2, 8, 10, 13, 14, 15, 19, 21, 39, 53, 57-62
Bilan de mi-parcours, 2, 10, 13, 19, 21, 57, 59, 60, 61
Cadre de mesure de rendement, 59, 61
Cadre d'imputabilité, 8, 10, 15, 20, 21, 39, 59, 77
Institutions ciblées par le Plan d'action, 61, 62
Point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : rapport de mi-parcours (Le), Voir chapitre 6 ainsi que les pages 13, 57
Policiers de Sherbrooke (Québec), 82
Politique sur l'utilisation des langues officielles pour les communications avec le public et la prestation des services, 92
Port-au-Port, péninsule de, 80
Portefeuille économie, transport et sécurité, 67-69
Portefeuille social, culturel et autres institutions, 70-71
Postes Canada (Société canadienne des postes), 27, 30, 67, 77, 86
Premières nations, 43
Presse minoritaire, 89
enjeux, 89, 92
Prestation de services, i, ii, 2, 13, 15, 25, 26, 28, 29, 31, 57, 67-74, 91, 92, 95, 99
Principe d'égalité dans les langues officielles (Le), 30
Principes directeurs (réglementation), 30
Prise en charge communautaire, 36, 37, 39, 40, 99
Prix Léon du Leadership, 76
2005-2006, 65, 78
Prix Ronald-Duhamel, 80
Conseil fédéral du Manitoba, 80
Rendez-vous de la francophonie, 80
Programme d'action communautaire pour les enfants (Santé Canada), 92
Programme des langues officielles, 15, 60, 94
Projet de loi S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 39, 40, 43, 49, 61, 72, 92, 99
consultations auprès des communautés de langue officielle, 2, 15, 16, 19, 20, 21, 25, 58, 80, 89, 92, 93
Gauthier, Jean-Robert, sénateur, 8
mesures positives, 5, 6, 7, 25, 35, 43, 72, 92
Projet national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles, 14

Québec, 17, 19, 27, 29, 36, 38, 45, 58, 59, 67-71, 73, 74, 75, 76, 80, 82, 86, 88, 89
communauté anglophone du Québec, 18, 19, 36, 45, 47, 58, 59, 79, 82
Community Health and Social Services Network, 19, 38
offre active, 73, 74, 75, 95
Montréal, 27, 45, 48, 82
Policiers de Sherbrooke, 82
Rouyn-Noranda, 82
Sept-Îles, 27
Sherbrooke, 82
Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec, 17
Quebec Community Groups Network, 19, 58
Quell, Carsten, 18

RDÉE, *Voir Réseaux de développement économique et d'employabilité*
Recommandations de la commissaire, ii, 8, 58, 85, 91, 94, 95, 96
Recherche, ii, 9, 16, 19, 29, 35, 38, 39, 40, 44, 48, 58, 60, 95, 99
Recrutement, 58, 91, 93

Regina (Saskatchewan), 28, 93
Région de la capitale nationale, 29, 68, 69, 71, 73-76, 86, 88, 89, 96
Règlement sur les langues officielles, *Voir chapitre 3 ainsi que les pages* i, ii, 2, 6, 88, 99
critères numériques, 26, 27, 28
demande importante, 26, 28, 31
Règlement de 1992, i, 25-30, 99
Relations internationales, 48
Rendement des institutions, *Voir chapitre 7 ainsi que les pages* 2, 59
Rendez-vous de la Francophonie, 80, 81, 82
Conseil fédéral du Manitoba, 80
Prix Ronald-Duhamel, 80
Réseau des associations de juristes francophones, 58
Réseaux de développement économique et d'employabilité, 18, 59
Ressources humaines et Développement des compétences du Canada, 16, 28, 70, 77, 86
Ressources humaines et Développement social Canada, 16, 28, 61, 70
Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, 18
Community Economic Development and Employability Committees, 18, 59
Réseaux de développement économique et d'employabilité, 18, 59
Ressources naturelles Canada, 81, 93
Secteur des minéraux et des métaux, 81
Résultats par région
service en personne, 74
service au téléphone, 75
Rounce, Andréa D., 13
Rouyn-Noranda (Québec), 82

S

Santé Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
Programme d'action communautaire pour les enfants, 92
Saskatchewan, 74, 75, 81, 88, 93
Regina, 28, 93
Saskatoon, 81
Secrétariat du Conseil du Trésor, *Voir Conseil du Trésor*
Secrétariat des services en langue française, *Voir Manitoba*
Secteur des minéraux et des métaux, 81
Ressources naturelles du Canada, 81
Selinger, Greg, 82
Semaine des langues officielles, 79
Nouveau-Brunswick, 79
Sept-Îles (Québec), 27
Service au public, ii, 29, 31, 53, 54, 60, 66-73, 77, 89, 94
au téléphone, 66, 72, 75, 95
en personne, 66, 72, 73, 74, 95
Services au sol, 89
Services clés, 27
Service Canada, 80
Terre-Neuve-et-Labrador, 80
Sherbrooke (Québec), 82
Policiers, 82
Simard, Jean-Maurice, sénateur, 7
Société canadienne d'hypothèques et de logement, 68, 77
Société du Musée canadien des civilisations, 65, 71
Société franco-manitobaine, 80, 82
Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec, 17
Société santé en français, 19, 58
Statistique Canada, 27, 47, 70, 74, 76, 77
Fellegi, Ivan, 76
Styre, Mike, 80
Suivis, 2, 53, 85, 94, 95, 96
À louer - Services bilingues recherchés dans les commerces des édifices de la RCN, 96
Combler le fossé numérique des langues officielles sur Internet, 95

Sûreté et sécurité du public, 89, 90
Sydney (Nouvelle-Écosse), 80

T

Terre-Neuve-et-Labrador, 75, 80, 88
  Cap St. George, 80
  L'Anse-à-Canards, 80
  La Grand'Terre, 80
  Péninsule Port-au-Port, 80
  Service Canada, 80
Territoires du Nord-Ouest, 74, 75, 88, 89, 93
Toronto (Ontario), 27, 28, 47, 80, 81
Tracé pour agir : La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988 (Un), 7
Traduction, 19, 46, 95
Transcanadienne, autoroute, 27
Transports Canada, 68, 77, 78, 80, 90
  services au sol, 89
Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 67, 76, 77, 86, 90, 94, 96

U

Université d'Ottawa, 13
Université du Manitoba, 82
Université McGill, 58
Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite, 13

V

Vancouver (Colombie-Britannique), 27, 48
Vaz, Nicole, 30
Vérifications, *Voir chapitre 8 ainsi que les pages* ii, 2, 53, 100
  Agence des services frontaliers du Canada, 86, 95
  Défense nationale, 86, 92, 94
  Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 76, 77, 86, 90, 94, 96
Vers une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens, 73
VIA Rail, 69
Victoria (Colombie-Britannique), 27
Vitalité, *Voir chapitre 4 ainsi que les pages* 45, 57, 59, 99
  communautaire, i, ii, 2, 5, 9, 10, 19, 29, 40, 45, 57, 59, 99
  indicateurs, ii, 9, 36-40
  linguistique, 37
Vue plus claire : Évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire (Une), 35

W

Wallot, Jean-Pierre, 13
Web, 60, 61, 66, 73, 81, 90, 91, 92, 95, *Voir aussi Internet*

Y

Yarmouth (Nouvelle-Écosse), 27
Yukon, 74, 75, 88
  Association franco-yukonnaise, 81